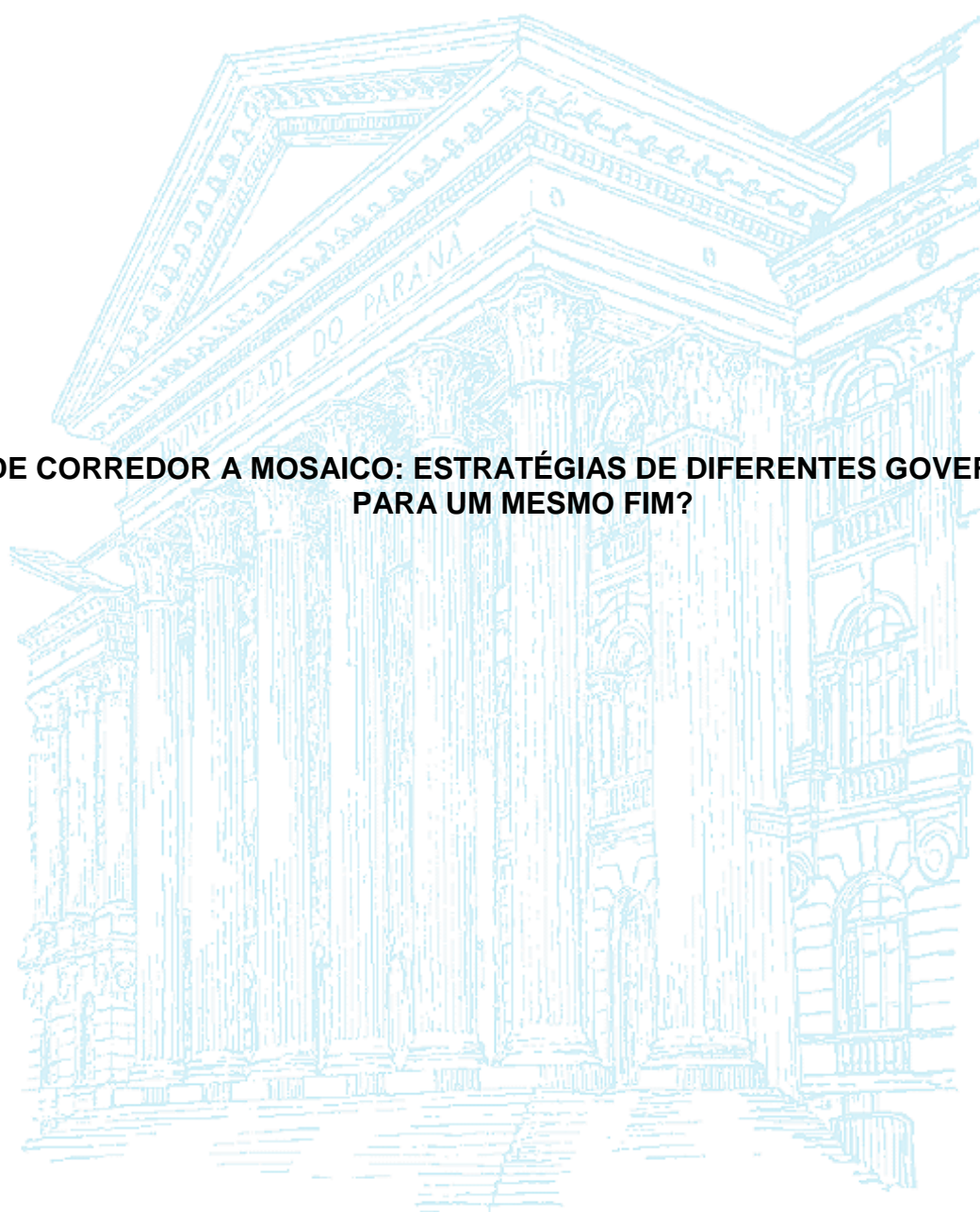


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DAILEY FISCHER

**DE CORREDOR A MOSAICO: ESTRATÉGIAS DE DIFERENTES GOVERNOS
PARA UM MESMO FIM?**



**CURITIBA
2014**

DAILEY FISCHER

**DE CORREDOR A MOSAICO: ESTRATÉGIAS DE DIFERENTES GOVERNOS
PARA UM MESMO FIM?**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora no Curso de Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Paraná.

Comitê de orientação:

Prof^a Dra. Cristina Frutuoso Teixeira
Prof. Dr. José Milton Andriguetto Filho
Prof. Dr. Mario Procopiuck

**CURITIBA
2014**

F529 Fischer, Dailey

De corredor a mosaico: estratégias de diferentes governos para um mesmo fim? / Dailey Fischer. – Curitiba : 2014.
199 f. il.

Orientadora: Cristina Frutuoso Teixeira.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná.

Setor de Ciências Agrárias. Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

1. Biodiversidade – Conservação – Brasil. 2. Políticas públicas.
I. Teixeira, Cristina Frutuoso. II. Universidade Federal do Paraná.
Setor de Ciências Agrárias. Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. III. Título.

CDU 574.1(81)

À Maria Alice Johner Fischer e Teresa Urban
(*in memoriam*), ambas importantes alicerces
do meu ser.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à CAPES e ao CNPq pela bolsa concedida durante os quatro anos de doutorado.

À minha orientadora, professora Cristina Frutuoso Teixeira, agradeço por ter aceitado me orientar, pela liberdade de criação, por me apoiar quando mudei radicalmente o rumo da pesquisa aos 35 minutos do segundo tempo (analogia pertinente, afinal estamos em tempo de copa do mundo no Brasil!), por perceber antes de mim o que de fato eu queria estudar e por não me deixar perder o prumo. Agradeço também o carinho, a compreensão, a paciência e o incentivo, e é claro, pelas fatais perguntas certeiras!

Ao meu coorientador, professor José Milton Andriguetto Filho, agradeço por aceitar a coerção para me coorientar, pelas provocações intelectuais, por compreender a força do meu lado técnico e pela parceria na “militância” ambiental.

Ao meu coorientador, Mario Procopiuck, por me orientar mesmo antes de ser meu coorientador, por toda a atenção que me deu, pelas aulas particulares sobre políticas públicas, por compartilhar seus conhecimentos e pela segurança que me deu para seguir o caminho por mim escolhido dentro das políticas públicas.

Cristina, Andriguetto e Mario, foi uma enorme oportunidade e um privilégio poder aprender e estar perto de vocês.

À minha família, pelo suporte e amparo e por terem enfrentado com louvor meu mau humor e a “braveza” dos últimos meses do doutorado.

À minha mãe, que nos deixou durante meu percurso no doutorado e que fez “cair a ficha” da fragilidade da vida e da minha fragilidade frente à vida!

À minha irmã mais que irmã, Serlei Fischer Ranzi, que sempre está ao meu lado mesmo de longe e que me apoia incansável e incondicionalmente.

À Teresa Urban, por todas as vezes que me tranquilizou lembrando que “tudo é uma questão de manter a mente quieta, a espinha ereta e o coração tranquilo”. Por todos os seus ensinamentos, pela confiança e principalmente por ter me permitido ser sua amiga e ter sido um pouco minha mãe também.

Ao meu pai, Ivo Fischer, pelo seu carinho e por compreender os momentos de abandono.

Ao Emerson, por cuidar de mim, por me incentivar, pelas figuras 2 e 4, por discutir, ler e opinar sobre a tese e por estar ao meu lado no final desse percurso.

À Natália, por seu carinho e por ter me dispensado de raspar o cabelo.

Ao Marcelinho Limont, por ser meu parceiro de aventuras e devaneios intelectuais. E, em especial, por todas as “roubadas” em que ele me colocou.

Ao Caetano, por ser meu companheiro no primeiro ano de estudo! E obrigada, sobretudo, por você ser quem é, meu irmão amado!

À Gisele Sarmiento, por me ouvir e me ajudar a entender que, assim como Ulisses na Ilha da Ciclópia, “ser Ninguém” me manteria a salvo. Mas devo admitir que por vezes ainda me esqueço.

Ao Professor Carlos Alberto Cioce Sampaio, pelas suas contribuições ao longo da minha formação acadêmica e na construção deste trabalho.

Ao Marlon Prestes, por todo o carinho, cuidado na elaboração das figuras 6 e 7, pela paciência comigo e por seu perfeccionismo!

Aos meus professores do curso agradeço por me apresentarem novas perspectivas e até mesmo pelas angústias que isso me causou.

À Cibele, pois foi quem identificou a *policy entrepreneur* para mim. Uma contribuição fundamental para este trabalho.

À SPVS e ao Mater Natura, pelo apoio e pela oportunidade de vivenciar todo o processo envolvendo a delimitação do corredor das Araucárias e o trabalho da sua rede gestora.

Aos membros da rede gestora do corredor das Araucárias e aos membros do conselho do Mosaico Lagamar pelas valiosas contribuições para este trabalho.

À Mariana Fischer Mendes, Serlei Fischer Ranzi e Eduardo Fischer Ranzi por me ajudarem a apagar o incêndio das transcrições.

E, a todos aqueles que tiveram a paciência em me ouvir falar sobre o tema e que, de alguma forma, contribuíram para este trabalho, em especial à Serlei Maria Fischer Ranzi, ao Caetano Fischer Ranzi, ao Eduardo Fischer Ranzi, ao Emerson Antonio de Oliveira, à Silvana de Andrade, ao Leosergio Ranzi, ao Clóvis Borges, ao Ricardo Britez (o Mestre) e à Rosana de Andrade.

À Silvana de Andrade, por se preocupar com a minha saúde, por me cobrir nas minhas ausências no trabalho e principalmente por sua amizade. Né, irmã?!

À Rosana de Andrade, pelas caminhadas, pelo presente da cuidadosa revisão e editoração desta tese e principalmente por sua amizade. Né, irmã?!

Aos entrevistados, pela disposição em conversar comigo, por toda sua atenção, franqueza e conhecimento.

À Mac por sua atenção, pelo seu carinho sempre e pelo abstract.

Ao grupo do AgroBio, por juntos caminharmos e produzirmos!

Aos amigos docentes e discentes do Made, pelas trocas e pelas festas! Adorei estar com vocês!

E por fim, a compreensão de todos que foram abandonados pra que este trabalho fosse realizado, em especial minhas amigas-irmãs Fabiana Peixe-Boi e Sula, e meus afilhados Ypoema e Rafael.

“A criação de uma área protegida é uma confissão de suicídio. Uma sociedade que precisa proteger a natureza de si mesma não pode estar certa.”
José Lutzenberger

RESUMO

O presente estudo se propõe a identificar e analisar as justificativas, convergências, dissonâncias e possíveis implicações na adoção dos “corredores” e “mosaicos” como estratégias para o planejamento e a gestão territorial voltadas à conservação da biodiversidade no Brasil. Ambas foram concebidas visando minimizar os efeitos da acelerada conversão de áreas de vegetação nativa em áreas antropizadas, motivados principalmente pelo processo de descon sideração histórica em relação à forma como o território brasileiro foi sendo ocupado, e do conseqüente isolamento das áreas protegidas nessa nova paisagem. As áreas protegidas são a principal forma adotada no país para proteger amostras de ecossistemas naturais e seminaturais, sendo consideradas mundialmente também fundamentais para a manutenção da diversidade biológica. No entanto, o modelo brasileiro é excessivamente centrado na tipologia unidades de conservação e essas áreas isoladas, em longo prazo, estão fadadas a perder sua função principal de salvaguardar porções de ecossistemas. Isso, porque são inúmeros os conflitos e tensões envolvendo essas ilhas de conservação, com destaque para a fragmentação da paisagem nas quais estão inseridas as unidades de conservação e o conseqüente isolamento delas. Buscando minimizar os efeitos dessas ameaças, o governo brasileiro, por influência internacional, a partir da década de 1990, começou a olhar para fora das unidades de conservação e a buscar formas de integrá-las ao desenvolvimento dos territórios onde estão inseridas. O primeiro modelo adotado para esse fim, no Brasil, foram as reservas da biosfera, uma categoria internacional. Em sequência, foram concebidos internamente dois modelos, os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade e os mosaicos de áreas protegidas. Ainda que ambos apresentem similaridades e complementaridades, ocuparam lugar de destaque diferenciado na agenda dos governos Fernando Henrique Cardoso (Presidente FHC – 1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (Presidente Lula – 2003-2011). Para elucidar o que levou a essa diferenciação, a presente pesquisa centrou-se em documentação oral e escrita e na abordagem teórica oferecida pela análise de políticas públicas, com foco nos processos pré-decisórios da formulação delas. O modelo *Multiple Streams* (KINGDON, 1984) fundamentou as análises e permitiu a identificação de um *policy entrepreneur* como principal responsável pela ascensão dos mosaicos como uma das alternativas ao combate ao isolamento de áreas naturais ou seminaturais.

Palavras-chave: Corredores. Mosaicos. Políticas públicas. Conservação da biodiversidade.

ABSTRACT

This study aims to identify and to analyze the reasons, convergences, dissonances and possible implications in the adoption of the "corridors" and "mosaics" as strategies for planning and land management for Brazilian biodiversity conservation. Both were designed to minimize the effects of accelerated conversion of native vegetation areas into anthropic areas, mainly motivated by the historical slight process regarding Brazilian territory occupation and the consequent isolation of protected areas in this new landscape. Protected areas are the main pattern adopted in the Country to protect natural and semi-natural ecosystems samples also worldwide considered fundamental to biological diversity maintenance. However, the Brazilian model is overly focused on the typology conservation areas and these isolated areas in the long term, are doomed to lose their primary function of protecting ecosystems sections. That is because there are numberless conflicts and tensions involving these conservation islands, highlighting the landscape fragmentation in which conservation areas operate and the consequent isolation of them. Seeking to minimize the threats effects, the Brazilian government, by international influence, since the 1990s, began to look outside of the protected areas and to search ways to integrate them into the territorial development where they are introduced. The first model adopted for that purpose, in Brazil, were the biosphere reserves, an international category. In following, two models internally were designed: regional ecological corridors or biodiversity and protected areas mosaics. Although both models show similarities and complementarities, they occupied a prominent place in Fernando Henrique Cardoso (FHC President – 1995-2003) and Luiz Inácio Lula da Silva (Lula President – 2003-2011) government agenda. This research elucidates this differentiation focusing on oral and written documentation and on the theoretical approach according to public policy analysis, focusing on pre-decision processes. The Multiple Streams (KINGDON, 1984) model based the analyzes and allowed the a policy entrepreneur identification as the main responsible for the mosaics rise as an alternative to combat of natural or semi-natural areas isolation.

Keywords: Corridors. Mosaics. Public policy. Biodiversity conservation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	- ESQUEMA DO MODELO <i>MULTIPLE STREAMS</i>	27
GRÁFICO 1	- COMPARATIVO DA CRIAÇÃO DE UCs NOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA	64
FIGURA 2	- OS CORREDORES SELECIONADOS PARA A PRIMEIRA FASE DO PCE	73
FIGURA 3	- CCMA E SEUS CORREDORES ECOLÓGICOS FUNCIONAIS	76
FIGURA 4	- LIMITE DOS CORREDORES DEFINIDOS NO ÂMBITO DO PDA/MATA ATLÂNTICA.....	80
FIGURA 5	- CORREDORES ECOLÓGICOS IDENTIFICADOS POR CASES (2007)	84
FIGURA 6	- CORREDOR ECOLÓGICO CAPIVARA-CONFUSÕES	87
FIGURA 7	- CORREDOR ECOLÓGICO DA CAATINGA.....	89
FIGURA 8	- SÍNTESE, CONFORME O MODELO DE KINGDON, DOS FLUXOS DE PROBLEMA, ALTERNATIVAS E POLÍTICA ENVOLVENDO OS CORREDORES ECOLÓGICOS	113
FIGURA 9	- CRONOLOGIA DE CORREDORES E MOSAICOS NO BRASIL	130
FIGURA 10	- DIFERENTES POSSIBILIDADES DE DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO DE CORREDORES E MOSAICOS	140
FIGURA 11	- ESQUEMA DO MODELO <i>MULTIPLE STREAMS</i> APLICADO A ESTA PESQUISA	167

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MODELO <i>MULTIPLE STREAMS</i>	29
QUADRO 2 - SÍNTESE DA PESQUISA EM RELAÇÃO À DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
QUADRO 3 - SÍNTESE DA PESQUISA EM RELAÇÃO AOS ATORES	34
QUADRO 4 - PUBLICAÇÕES EDITADAS PELO PCE	37
QUADRO 5 - ATORES DO MMA DURANTE OS GOVERNOS DOS PRESIDENTES FHC E LULA	42
QUADRO 6 - CORREDORES CRIADOS COM APOIO DO PDA/MATA ATLÂNTICA	79
QUADRO 7 - CORREDORES ESTADUAIS.....	85
QUADRO 8 - SISTEMATIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OS CORREDORES ECOLÓGICOS CAPIVARA-CONFUSÕES E DA CAATINGA	90
QUADRO 9 - MOSAICOS OFICIALIZADOS POR PORTARIAS DO MMA ATÉ 2013	100
QUADRO 10 - SEMINÁRIOS REALIZADOS NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO FRANCO-BRASILEIRA E SEUS RESULTADOS.....	104
QUADRO 11 - DECRETOS QUE REGULAMENTARAM A ESTRUTURA REGIMENTAL DO MMA	118
QUADRO 12 - COMPARAÇÃO ENTRE CORREDORES E MOSAICOS	136
QUADRO 13 - VALORES DISPONIBILIZADOS PARA A EXECUÇÃO DO PCE ...	154
QUADRO 14 - VALORES DISPONIBILIZADOS PELO PDA MATA ATLÂNTICA PARA PROJETOS DE CORREDORES ECOLÓGICOS REGIONAIS NA MATA ATLÂNTICA.....	154
QUADRO 15 - VALORES DISPONIBILIZADOS PELO EDITAL FNMA N. 01/2005 PARA PROJETOS ENVOLVENDO MOSAICOS	155
QUADRO 16 - RESULTADOS DA PESQUISA EM RELAÇÃO À DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	165
QUADRO 17 - RESULTADOS DA PESQUISA EM RELAÇÃO AOS AUTORES EM FOCO	166

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APA	- Área de Proteção Ambiental
APP	- Área de Preservação Permanente
CB	- Corredor de Biodiversidade
CCA	- Corredor Central da Amazônia
CCMA	- Corredor Central da Mata Atlântica
CDB	- Convenção sobre Diversidade Biológica
CDCMAM	- Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CE	- Corredor Ecológico
CEPF	- Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos
CI	- <i>Conservation International</i>
CONAMA	- Conselho Nacional de Meio Ambiente
COP	- Conferência das Partes
CN-RBMA	- Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
DAP	- Diretoria de Áreas Protegidas
DIREC	- Diretoria de Ecossistemas
DTBC	- Desenvolvimento Territorial de Base Conservacionista
ESEC	- Estação Ecológica
ETEP	- Espaço Territorial Especialmente Protegido
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FLONA	- Floresta Nacional
FNMA	- Fundo Nacional de Meio Ambiente
FUNBIO	- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBIO	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMAZON	- Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IUCN	- <i>International Union for Conservation of Nature</i>
MAB	- <i>Man and Biosphere</i>
MAP	- Mosaico de Áreas Protegidas
MDU	- Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MN	- Monumento Natural
MUC	- Mosaico de Unidades de Conservação
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PARES	- Parque Estadual
PARNA	- Parque Nacional
PCE	- Projeto Corredores Ecológicos
PDA	- Subprograma Projetos Demonstrativos
PI	- Proteção Integral
PL	- Projeto de Lei
PNAP	- Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNB	- Política Nacional da Biodiversidade
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA	- Política Nacional de Meio Ambiente

PNR	- Parque Natural Regional
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPG7	- Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
RB	- Reserva da Biosfera
RBMA	- Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
RDS	- Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REI	- Reserva Ecológica Integrada
REBIO	- Reserva Biológica
REMAP	- Rede de Mosaicos de Áreas Protegidas
RL	- Reserva Legal
RPPN	- Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS	- Refúgio de Vida Silvestre
SBF	- Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SCA	- Secretaria de Coordenação da Amazônia
SEMA	- Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM/PR	- Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
SMA-SP	- Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo
SISNAMA	- Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	- Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TI	- Terra Indígena
TNC	- <i>The Nature Conservancy</i>
UC	- Unidade de Conservação
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
US	- Uso Sustentável
WWF	- <i>World Wildlife Fund</i>

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
1 INTRODUÇÃO	14
2 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA	22
2.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO COM BASE NO ARCABOUÇO TEÓRICO- CONCEITUAL	23
2.1.1 Análise de políticas públicas por meio de um modelo	25
2.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E FORMAÇÃO DO <i>CORPUS</i> DE ANÁLISE	36
3 ABORDAGEM TEMÁTICA: DAS POLÍTICAS ÀS PRÁTICAS	44
3.1 O ESTADO BRASILEIRO E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE DIGRESSÃO	44
3.1.1 Áreas protegidas: centro das políticas para a conservação da biodiversidade no Brasil	47
3.1.2 A concepção do Sistema Nacional de Unidade de Conservação - Snuc	50
3.2 PARA ALÉM DAS UCs: OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DO SNUC	66
3.2.1 Os Corredores Ecológicos	67
3.2.1.1 A experiência do PCE	69
3.2.1.2 Os outros corredores do Brasil	78
3.2.1.3 Entendendo os corredores oficializados pelo MMA	86
3.2.2 A concepção dos mosaicos de áreas protegidas	95
3.2.2.1 A cooperação franco-brasileira e os MAPs	100
4 POLÍTICA AMBIENTAL EM DIFERENTES TONS POLÍTICOS	108
4.1 EMERGÊNCIA DOS CORREDORES COMO ALTERNATIVA	109
4.1.1.1 Governo do Presidente FHC: o setor ambiental e os corredores	114
4.1.1.2 Governo Lula: um novo governo, uma nova perspectiva?	120
4.2 A ASCENSÃO DOS MOSAICOS: EFICÁCIA, CASUALIDADE, OPORTUNIDADE, VIABILIDADE OU IDEOLOGIA PESSOAL?	127
4.2.1 Testando as hipóteses	131
4.2.1.1 Viabilidade técnica: critérios lógicos e analíticos	132
4.2.1.2 Congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área	151
4.2.1.3 Antecipação de possíveis restrições: orçamentárias e receptividade dos políticos	153
4.2.1.4 Mobilização dos participantes invisíveis	159
4.2.1.5 Ação de um <i>policy entrepreneur</i>	160
4.2.1.6 Síntese dos resultados e visão de conjunto da aplicação do Modelo <i>Multiple Streams</i>	163
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
REFERÊNCIAS	173
APÊNDICES	194

APRESENTAÇÃO

Relendo a carta de intenções que apresentei para o processo de seleção em nível de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE), da Universidade Federal do Paraná, em novembro de 2009, percebi que, mesmo possuindo uma natureza interdisciplinar desde a graduação em Ciências Biológicas, não foram fáceis os caminhos que trilhei junto com meus colegas e professores durante o curso de doutorado.

Quando estávamos nos conhecendo, surgiram conflitos “ideológicos”, provocados principalmente pela desconfiança em relação ao discurso do “portador” da outra ciência. Uma postura defensiva, clara naqueles de personalidade mais marcante, criou um estado de alerta no início dessa etapa da nossa formação acadêmica. Ouvir o outro, despindo-se dos pré-conceitos, foi o primeiro passo de uma longa jornada.

O processo interdisciplinar é doloroso em muitos momentos, pois ficamos desorientados e temos a noção da nossa pequenez frente ao conhecimento acumulado ao redor do mundo. Perdemos o chão e a referência dada por nossas disciplinas de formação e mergulhamos em mares desconhecidos, convidados a dialogar com cientistas cuja linguagem nos é estranha. Por vezes, a transposição das fronteiras entre as disciplinas se torna uma tentação e começa a parecer possível, e, nesses momentos, a barreira da falta de identidade teórica se constrói à nossa frente. É aí que percebemos que a perspectiva interdisciplinar não significa um abandono das disciplinas, mas o reconhecimento das interações múltiplas e complexas que compõem o mundo que nos circunda (RAYNAUT, 2004). É saber que o mesmo ponto de análise tem múltiplos olhares, é se permitir olhar por prismas diferentes até ser tocado por essa complexidade. Isso o Made me proporcionou!

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a identificar as justificativas, convergências, dissonâncias e possíveis implicações na adoção dos “corredores” e “mosaicos” como estratégias para o planejamento e a gestão territorial voltadas à conservação da biodiversidade no Brasil, em dois governos: o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 - 2002) e o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010). Ambas foram concebidas visando minimizar os efeitos da acelerada conversão de áreas de vegetação nativa em áreas antropizadas, consequência da desconsideração histórica em relação à forma como o território brasileiro foi sendo ocupado.

A apropriação e o uso indiscriminados dos recursos naturais¹ marcam a história do Brasil desde os tempos da Terra de Santa Cruz. A Mata Atlântica², porta de entrada dos colonizadores, cobria continuamente 15% do território brasileiro. Nas primeiras décadas do século XVI, esse percentual começou a decrescer rapidamente, em função da supressão das riquezas naturais da floresta (MITTERMEIER *et al.*, 2005 a; CAMPANILI; SCHAFFER, 2010). Nesse período, os roceiros tiveram um importante papel no desmatamento para a ampliação das fronteiras agrícolas ou por buscarem melhorias na produção, uma vez que utilizavam o solo até sua exaustão (PEREIRA, 2009). O processo de degradação da floresta se deu de forma tão acelerada que a própria Rainha, Dona Maria I, ordenou ao governador da Capitania de Portugal, no ano de 1797, que fossem tomadas providências para evitar a destruição do patrimônio da coroa (MITTERMEIER *et al.*, 2005 a).

¹ Adotou-se, neste trabalho, a definição de recurso natural cunhada por Moraes (2009). Segundo o autor, “[...] recurso natural é um conceito de definição social que nomeia materiais e fenômenos da natureza que se qualificam por sua potencialidade de utilização nos processos produtivos de uma sociedade. Trata-se, assim, de uma apreensão humana de objetos naturais, isto é, tomados enquanto uma ‘natureza para o homem’, não havendo recursos naturais sem que a possibilidade de sua apropriação esteja dada, e esta implica na existência de sujeitos dotados de meios para seu consumo” (MORAES, 2009, p. 78).

² A opção, neste trabalho, pelo estudo no bioma Mata Atlântica decorre do fato deste ser considerado um dos mais ricos em diversidade biológica do planeta (MITTERMEIER *et al.*, 2005 b), ao mesmo tempo em que ocupa a quinta posição entre as florestas mais ameaçadas do mundo (CONSERVATION INTERNATIONAL (CI), 2011) e concentra 61% da população brasileira (OJIMA; MARTINE, 2012). Nesse contexto, conciliar desenvolvimento e conservação da biodiversidade é um desafio e, tanto os corredores como os mosaicos, podem trazer importantes contribuições para esse enfrentamento.

Entre os séculos XV e XIX, a extração do pau-brasil, a produção da cana-de-açúcar, a mineração de ouro, o cultivo do café e a pecuária foram os responsáveis por determinar a velocidade com que a Floresta Atlântica continuou a ser desmatada (YOUNG, 2001; FISZON *et al.*, 2003). Já em meados do século XX, a industrialização, a urbanização e o rápido desenvolvimento econômico foram as principais causas da degradação ambiental (TABARELLI *et al.*, 2005).

Esses diferentes momentos econômicos nos conduziram a uma paisagem heterogênea, na qual pequenas manchas de vegetação nativa são entremeadas por agricultura e pecuária. Hoje, restam menos de 27%³ de remanescentes da área original da Floresta Atlântica⁴ do Brasil dispersos em fragmentos florestais pequenos e isolados (CAMPANILI; SCHAFFER, 2010). Destes, apenas 7,91%⁵ estão em bom estado de conservação, podendo esta porcentagem ser ainda menor, uma vez que o desmatamento não cessa (SOSMA; INPE, 2009)⁶.

Há 21 anos, Brown e Brown (1992) acreditavam que cerca de 50% das espécies da Mata Atlântica já tivessem se extinguido em decorrência do estado fragmentado em que se encontrava o bioma. A lista das espécies da fauna ameaçadas de extinção aponta para o fato de que mais de 60% das espécies inseridas em uma das suas cinco categorias de ameaça⁷ são da Mata Atlântica. Isso se deve principalmente ao alto grau de endemismo das espécies e a acentuada devastação e fragmentação do bioma (MACHADO; DRUMMOND; PAGLIA, 2008). A situação da flora ameaçada é similar, pois em torno de 58% das espécies inseridas na “Lista Oficial das Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção” (MMA, 2008 b) pertencem à Mata Atlântica (SCHAFFER, s/d).

³ Esse percentual é fruto de um mapeamento realizado pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA em 2006.

⁴ O bioma Mata Atlântica é o único com delimitação legal, dada pela Lei n. 11.428/2006, e se distribui por uma vasta extensão do território brasileiro, ocupando 1.315.460 km² (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (SOSMA); INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE), 2009).

⁵ Esse número totaliza os fragmentos acima de um km² e desconsidera a área do Bioma Mata Atlântica do Estado do Piauí.

⁶ A taxa média anual de supressão, no período de 2002 a 2008, foi de 457 km²/ano (0,04%) (MMA; INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (Ibama), 2010) e, se mantida essa taxa até os dias de hoje (2013), em torno de 2.285 km² de remanescentes já foram suprimidos.

⁷ As categorias de ameaça utilizadas no “Livro Vermelho da Fauna Brasileira ameaçada de extinção” são: extinto; extinto na natureza; criticamente em perigo; em perigo; e vulnerável.

Por ser uma área de alta diversidade biológica, alto endemismo e com alto grau de ameaça, o Bioma Mata Atlântica é considerado um dos 34 *hotspots*⁸ mundiais, estando entre os cinco primeiros biomas do *ranking* estabelecido pela *Conservation International* – CI (MITTERMEIER *et al.*, 2005 a; 2005 b).

Conservar o que restou da diversidade biológica da Mata Atlântica e dos demais biomas brasileiros depende de uma miríade de ações, integrando principalmente os instrumentos regulatórios, as políticas públicas e mecanismos de incentivo, que permitam a manutenção de espécies e ecossistemas (TABARELLI *et al.*, 2005).

As pressões sobre a biodiversidade são multidimensionais e as ações para enfrentar sua homogeneização devem ser tratadas da mesma forma. Como destaca o economista Carlos Young (2001, p. 6), as políticas para conservar o que restou da Mata Atlântica “não podem estar isoladas do contexto mais amplo de formulação de políticas públicas”. No entanto, como tais políticas interferem na propriedade privada de meios de produção, na livre iniciativa dos agentes econômicos e em grandes empreendimentos públicos e privados, elas acabam, via de regra, submetidas a eles.

Sendo assim, apesar de o Brasil ter assumido em meados da década do ano de 2000 uma posição de liderança mundial na conservação da biodiversidade e de ter avançado em políticas públicas para promover a sua proteção nas últimas três décadas (MITTERMEIER *et al.*, 2005 a; TABARELLI *et al.*, 2005), conta, há mais tempo, com diferentes políticas de incentivos para exportação agropecuária, expansão da produção comercial e programas de crédito subsidiado à agricultura (YOUNG, 1998; YOUNG, 2001), desarticuladas da política ambiental. A demanda crescente pelo uso da terra – que envolve não apenas áreas já ocupadas e consolidadas, mas também novas áreas ainda florestadas –, contribui, em grande escala, para a continuidade do desmatamento. Um exemplo recente foi a aprovação da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, que substituiu o Código Florestal Brasileiro. Controversa, a nova lei possibilitou mudanças no uso do solo e dos recursos naturais nas propriedades que ameaçam a diversidade biológica, entre

⁸ A definição atual de uma região como um *hotspot* exige que ela atenda a dois critérios: “abrigar no mínimo 1.500 espécies de plantas vasculares endêmicas e ter 30% ou menos da sua vegetação original (extensão da cobertura do *habitat* histórico) mantida” (MITTERMEIER *et al.*, 2005 b, p. 6).

elas, a diminuição da faixa protetiva de vegetação na margem de rios e córregos e a autorização do uso do solo em encostas e várzeas, antes protegidas.

Apesar das atuais “investidas” contra a legislação ambiental brasileira⁹, considerada uma das mais avançadas do mundo, ela ainda oferece um amplo ferramental para a conservação, mas que ao mesmo tempo tem se mostrado insuficiente para conter as pressões políticas e econômicas sobre a diversidade biológica.

As áreas protegidas são a principal forma adotada no país para proteger amostras de ecossistemas naturais e seminaturais, e, de fato, a conservação *in situ* por meio dessa estratégia é considerada, no mundo todo, fundamental para a manutenção da diversidade biológica (FONSECA, 1999; MILANO, 2001; RYLANDS; BRANDON, 2005). Mas, apesar de o Brasil ter um conjunto amplo de áreas protegidas, o modelo brasileiro é excessivamente centrado na tipologia unidades de conservação – UCs (MEDEIROS, 2006), e, essas áreas isoladas, em longo prazo, estão fadadas a perder sua função principal de salvaguardar porções de ecossistemas.

São inúmeros os conflitos e tensões envolvendo essas ilhas de conservação, com destaque para a fragmentação¹⁰ da paisagem nas quais estão inseridas as UCs e o consequente isolamento destas, a pressão negativa das atividades humanas sobre seus frágeis limites, em especial o avanço do desmatamento, da pecuária e das monoculturas, a extração ilegal de madeira, a caça, a ocupação ilegal de suas áreas, os incêndios naturais ou provocados, a mineração, os grandes empreendimentos de governo e privados, as alterações na legislação ambiental, o crescimento urbano. Isso, sem se levar em conta “a falta de planejamento de longo prazo e o aporte de recursos”, identificados por Medeiros (2006, p. 60) como “os principais gargalos na consolidação das áreas protegidas brasileiras”.

⁹ A exemplo do Projeto de Lei - PL n. 3.682/2012, conhecido como novo código da mineração, que tem como objetivo abrir 10% das UCs de proteção integral à mineração; e do PL n. 7.123/2011 que tem o objetivo de alterar a Lei n. 9.985/2000 (Snuc), para criar uma nova categoria de UC, a “Estrada-Parque”, e criar a primeira UC com essa categoria no “Caminho do Colono” que corta o Parque Nacional do Iguaçu, no Estado do Paraná. Fato considerado por conservacionistas como um retrocesso na lei.

¹⁰ O termo fragmentação utilizado neste documento segue a definição dada por Cerqueira *et al.* (2003, p. 32): “divisão em partes de uma dada unidade do ambiente, partes essas que passam a ter condições ambientais diferentes em seu entorno”.

Buscando minimizar os efeitos dessas ameaças, o governo brasileiro, por influência internacional, a partir da década de 1990, começou a olhar para fora das UCs e a buscar formas de integrá-las ao desenvolvimento dos territórios onde estão inseridas.

O primeiro modelo adotado para esse fim foram as reservas da biosfera – RBs¹¹, uma categoria internacional, criada pela Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura – Unesco, na década de 1970¹². As RBs compõem uma rede mundial de áreas voltadas à pesquisa cooperativa, à conservação do patrimônio natural e cultural e à promoção do desenvolvimento sustentável (RBMA, s/d a).

Com propósitos similares aos da RB, foram concebidos no Brasil dois modelos, os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade¹³ e os mosaicos de áreas protegidas - MAPs. Os primeiros têm como principal objetivo manter ou recuperar a conectividade entre os fragmentos de *habitats*, em uma matriz antrópica composta por áreas exploradas, seminaturais e protegidas, como uma estratégia para integrar a conservação da natureza ao desenvolvimento econômico (LIMA, 2008). Aos mosaicos, coube o papel de promover a gestão integrada e participativa das UCs e demais áreas protegidas nele inseridas, buscando compatibilizar, num contexto regional, a coexistência da biodiversidade, da sociodiversidade e do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2000).

As três figuras, RBs, corredores ecológicos e MAPs foram incorporadas à Lei Federal n. 9985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), e o país conta hoje com sete RBs¹⁴, dois

¹¹ As RBs, por serem uma categoria especial e de caráter internacional, não serão objeto de análise específica deste trabalho e sua inserção no contexto do documento intenciona apresentar os três instrumentos de gestão integrada adotados no Brasil.

¹² As RBs são o principal instrumento do Programa *Man and the Biosphere* – MaB, criado como resultado da "Conferência sobre a Biosfera" realizada pela Unesco em 1968 e lançado em 1971 como um programa de cooperação científica internacional sobre as interações entre o homem e seu meio. O MaB possui duas linhas de ação: a primeira envolve pesquisas científicas direcionadas para o melhor conhecimento das causas da tendência do aumento progressivo da degradação ambiental do planeta; e a segunda a criação de um inovador instrumental de planejamento, as RBs, como forma de combater os efeitos dos processos de degradação, promovendo a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável (RBMA, s/d a).

¹³ Há uma distinção a ser feita entre os “corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade”, desenvolvidos no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 e que são unidades de planejamento integrado em escala regional; e os “corredores ecológicos”, voltados à conexão físico-funcional entre UCs e inseridos na Lei do Snuc. Esse tema será abordado em profundidade na seção 3.2.1.

¹⁴ Reconhecidas pela Unesco.

corredores ecológicos e 14 mosaicos federais¹⁵, além de diversos corredores¹⁶ e mosaicos interestaduais ou estaduais, alguns oficializados por leis ou decretos dos estados e outros contando com uma gestão informal.

Apesar das diferenças conceituais e dos focos de atuação de cada um dos instrumentos apresentados anteriormente, todos possuem a característica comum de buscar aliar conservação da biodiversidade com o desenvolvimento sustentável, por meio da gestão e do planejamento regional/territorial integrados.

Ainda que corredores e mosaicos, recortes e objetos deste trabalho, apresentem similaridades e complementaridades, essas estratégias parecem ter ocupado lugar de destaque diferenciado na agenda dos governos Presidente FHC (1995-2003) e Presidente Lula (2003-2011).

Os corredores de biodiversidade - CBs começaram a ser discutidos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente - MMA em 1997, sendo elaborada nesse período a primeira versão do que viria a ser o “Projeto Corredores Ecológicos” - PCE, parte de um programa guarda-chuva, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7¹⁷. Após inúmeras alterações no projeto original, o PCE teve início no ano de 2002, com a expectativa de um projeto piloto a se consolidar como uma política pública. No ano seguinte ao início do projeto, assume o governo o Presidente Lula e os MAPs, até então ausentes da agenda de ação, parecem ganhar destaque político no MMA.

Em princípio, essa é uma conjectura baseada em uma sequência de fatos políticos e administrativos ocorridos ao longo dos anos analisados¹⁸, de 1995 a 2010, que se buscará elucidar com este trabalho. A hipótese que norteará essa premissa é a de que os corredores foram uma estratégia central, no que diz respeito

¹⁵ Tanto os corredores como os mosaicos federais foram oficializados por portaria do MMA.

¹⁶ Entre os corredores criados formal ou informalmente, inclusive os criados pela portaria do MMA, alguns seguiram a definição dada pelo Snuc, que prioriza a ligação entre unidades de conservação – UCs, e outros foram idealizados como unidades de gestão e planejamento regional integrado em uma escala ampliada.

¹⁷ Esse tema será aprofundado na seção 3.2.1.1.

¹⁸ Para se chegar a esse tema e objeto de estudo, foi necessário um longo período de amadurecimento. A proposta inicial para esta tese era a de se estudar especificamente um dos corredores ecológicos regionais criado e implantado na Floresta com Araucárias, que será lembrado na seção 3.2.1.2, focando no seu processo de planejamento. Durante as pesquisas e reflexões realizadas com os demais doutorandos, em especial o biólogo Marcelo Limont, cuja pesquisa inicial era similar, professores e orientadores, uma nova inquietação emergiu, relacionada aos MAPs. Após a elaboração de uma cronologia envolvendo corredores e mosaicos, as informações compiladas apontavam para uma diferença de investimentos, principalmente técnicos e políticos, no período correspondente aos governos dos Presidentes FHC e Lula, inicialmente sem uma explicação plausível. Isso motivou a mudança completa de rumo na pesquisa, agora centrada na análise de políticas públicas.

ao planejamento e gestão territoriais integrados dentro da agenda da conservação da biodiversidade no governo do Presidente FHC, e que, no governo do Presidente Lula, foram os mosaicos que passaram a dominar as discussões e atenções dos tomadores de decisão nesse âmbito.

A percepção inicial de diferentes enfoques entre os dois governos, trouxe à luz quatro **questões base** para o presente estudo:

- Houve uma mudança na priorização de estratégia para a conservação da biodiversidade, de corredores para mosaicos, ocorrida com a sucessão do governo FHC pelo governo Lula?
- Se houve, quais seriam as motivações e atores dessa mudança de estratégia de corredores para mosaicos ocorrida com a sucessão dos governos?
- Há diferença expressiva entre corredores e mosaicos que justifique essa priorização de estratégia?
- Quais seriam essas diferenças e como elas se manifestam na elaboração de políticas públicas para a conservação da biodiversidade?

Com o intuito de elucidar as questões suscitadas, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

- Investigar o contexto em que se originaram os conceitos e usos dos termos corredores e mosaicos em documentos técnicos e acadêmicos e, também as diretrizes e regulamentações para a conservação da biodiversidade brasileira, particularmente entre 1995 e 2010.
- Identificar os fatores determinantes para a opção por corredores ou por mosaicos nas diferentes gestões administrativas federais da conservação da biodiversidade no Brasil, entre 1995 e 2010.
- Verificar as diferenças entre corredores e mosaicos e suas implicações para a conservação da biodiversidade?

Em perspectiva ampla, para servir de suporte para responder às questões de pesquisa e atingir os objetivos específicos, o presente trabalho está estruturado conforme segue: o **segundo capítulo** expõe a abordagem teórica e os procedimentos metodológicos da tese, no qual será apresentada a base teórica do modelo *Multiple Streams* e sua contribuição para a investigação acerca de uma possível priorização da política pública mosaicos sobre a de corredores. O **terceiro**

capítulo procura compreender como se dá a construção das políticas públicas brasileiras com foco na conservação da biodiversidade. Para isso, fez-se um recorte temporal que permitiu visualizar o processo de construção do Snuc, contextualizando-o no ambiente político, social e econômico durante seus quase 20 anos de tramitação. Depois de reveladas as bases nas quais foi construído o Snuc, apresentou-se uma perspectiva mais ampla, fora do território das UCs, com a desvelação do desenvolvimento das ideias e das intencionalidades em torno dos corredores e dos mosaicos.

No **quarto capítulo**, busca-se responder à questão fundamental desta tese, ou seja, investigar o que levou, durante o governo do Presidente Lula, os mosaicos a passarem a dominar as discussões e atenções dos tomadores de decisão como uma das alternativas para o enfrentamento de uma das agendas da conservação da biodiversidade, o isolamento de áreas em detrimento aos corredores.

Por fim, o **capítulo cinco** apresenta as considerações finais da tese.

2 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

A análise desenvolvida nesta tese parte das políticas ambientais, mais especificamente aquelas voltadas à conservação da natureza. Enquanto política pública, a conservação da biodiversidade envolve escolhas e decisões políticas que para serem implementadas, segundo seus objetivos e metas, contam com ações estratégicas, desencadeadas por atores dentro da instituição responsável por este processo.

No Brasil, cabe ao MMA, uma pasta recente, com 22 anos¹⁹, a missão de buscar meios de proteger e recuperar essa biodiversidade, promover o uso sustentável dos recursos naturais, além de inserir o “desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade” (MMA, s/d a). O complexo cumprimento dessa missão é agravado por um país marcado pela falta de integração das políticas públicas que incidem sobre seu território e que vivencia avanços e retrocessos constantes em relação à conservação da natureza, considerada pelos planejadores, de modo geral, um obstáculo ao desenvolvimento da economia nacional.

Assim, compreender como se dá o processo de elaboração dessas políticas no âmbito do MMA, os caminhos percorridos para que alguns temas alcancem a agenda de governo e como as opções entre as alternativas disponíveis são feitas, pode contribuir, em certa medida, para superar os desafios que o governo e a sociedade têm em conceber e aplicar políticas públicas para proteger a diversidade biológica brasileira.

Nesse sentido, a utilização de abordagem teórico-conceitual sobre políticas públicas se justifica, porque ela permite estabelecer as correlações de análise necessárias para a elucidação dos processos pré-decisórios da formulação das políticas públicas objeto deste trabalho.

¹⁹ Alguns cientistas políticos consideram que o MMA foi criado em 1985, quando foi estabelecido o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente – MDU, depois da extinção da Secretaria Especial de Meio Ambiente – Semam, ocorrida no mesmo ano, e outros consideram como seu ano de criação 1992, quando é criada a pasta chamada MMA. O Ministério reconhece, no seu *site*, o ano de 1992 como o de sua criação.

2.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO COM BASE NO ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL

O estudo sobre políticas públicas teve sua origem na década de 1930, nos Estados Unidos da América, e foi difundido posteriormente na Europa, conquistando sua autonomia como disciplina da Ciência Política a partir dos anos 60 (DI GIOVANNI, 2009). No Brasil, o tema políticas públicas foi incorporado à agenda das pesquisas acadêmicas a partir da década de 1970 (SOUZA, 2003).

Para Di Giovanni (2009, p. 11),

[...] o conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas.

Como explicitado por Souza (2003, 2006), não há uma única definição nem uma definição melhor de políticas públicas. Em seu artigo de 2006, após apresentar os conceitos de políticas públicas de Lynn (1980); Dye (1984); Peters (1986); Mead (1995), todos centrados no governo e suas ações, a autora faz algumas ponderações sobre as definições que “ênfatizam o papel da política pública na solução de problemas”. Conforme Souza, para alguns críticos dessas definições, elas ignoram o embate em torno de ideias e interesses, considerados a essência da política pública, além de deixarem de lado os conflitos e limites que envolvem as decisões dos governos e as possibilidades de cooperação entre os governos e outras instituições e atores coletivos (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, a definição de Saraiva (2006, p. 28) explicita a importância dos tomadores de decisão e dos diferentes interesses que as envolvem, pois, conforme suas palavras, a política pública é

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Buscando uma visão mais operacional, a política pública pode ser considerada um sistema de decisões públicas envolvendo ações ou omissões, de caráter preventivo ou corretivo, cujo fim seria “manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAIVA, 2006, p. 29).

Neste trabalho, o suporte teórico será dado pela definição de políticas públicas apresentada por Saraiva (2006), pela sua abrangência e pela definição oferecida por Dye (1984), que as considerou, de forma simplificada, aquilo que o governo escolhe fazer ou não. A opção por está última se justifica, pois, no contexto deste estudo, a decisão de não agir é considerada tão importante como a própria ação.

O campo de pesquisa aqui adotado é o da análise de política pública. Desenvolvida nos Estados Unidos no início da década de 1950, chamada à época de *policy science*, a *policy analysis*²⁰ demorou duas décadas para ganhar força como campo político na Europa. No Brasil, os estudos envolvendo políticas públicas são ainda mais recentes e esporádicos, focados na análise das estruturas e instituições ou “na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (FREY, 2000). Os primeiros estudos sobre a análise de políticas públicas tinham natureza principalmente descritiva e os programas ou políticas setoriais eram examinados em relação aos seus efeitos, carecendo ainda de um embasamento teórico que lhes permitisse um grau maior de generalizações sobre os resultados obtidos. Isso se justifica pela própria falta de teorização da *policy analysis*, que é explicada pelo interesse de conhecimento dessa dimensão política, que é a empiria e a prática política (FREY, 2000). Para Serafim e Dias (2012, p. 127), “a análise de política pode ser entendida como um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas [...]”.

São reconhecidas, neste campo de pesquisa, três dimensões da política, a *polity*, a *politics* e a *policy*. A dimensão *polity*, ou seja, a das instituições políticas, “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura

²⁰ A expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) foi introduzida por Harold Lasswell nos anos 30 (SOUZA, 2006).

institucional do sistema político-administrativo” (FREY, 2000, p. 216). Já a dimensão processual, *politics*, é a do processo político “frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição” (FREY, 2000, p. 216-217). Por último, a dimensão material, *policy*, concerne aos “conteúdos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 217).

Frey (2000) enfatiza que as três dimensões da análise de políticas públicas – a institucional, a processual e a material, estão entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Para o autor (2000), apesar das tentativas de reduzir a complexidade deste campo de pesquisa, com a distinção entre variáveis dependentes e independentes, elas se mostram inadequadas para boa parte dos casos empíricos. Destaca, entre esses casos, as políticas setoriais novas e fortemente conflituosas, usando como exemplo a política ambiental. A proteção ambiental provou “transformações significativas dos arranjos institucionais em todos os níveis de ação estatal” (FREY, 2000, p. 217). O processo político também foi reestruturado pela introdução de novos atores políticos ligados às questões ambientais (FREY, 2000), como ONGs nacionais e internacionais, institutos de pesquisa e órgãos ambientais. Isso acentua a importância dos modelos para relacionar possíveis explicações nos estudos empíricos no campo das políticas públicas (FREY, 2000). Em consequência disso, a ciência política desenvolveu ao longo dos seus anos de estudo vários modelos para auxiliar a compreensão da vida pública (DYE, 2009).

2.1.1 Análise de políticas públicas por meio de um modelo

A análise proposta por esta tese, referente às condições que norteiam a adoção de determinadas estratégias na elaboração da política pública voltada à conservação da biodiversidade, utilizará como referência o modelo de processo de política pública, também chamado de ciclos de políticas públicas (FREY, 2000; PROCOPIUCK, 2013). Segundo este modelo, as políticas públicas podem ser explicadas por uma sequência de fases dos processos político-administrativos, composta essencialmente pelos estágios: formulação, implantação e avaliação das

políticas²¹ (FREY, 2000). Como o recorte desta pesquisa situa-se na fase dos processos pré-decisórios na formulação de políticas públicas, o arcabouço teórico-metodológico escolhido como recurso para a análise é o modelo desenvolvido por John Kingdon (1984), chamado de “*Multiple Streams*”²². Este modelo é resultado dos seus estudos sobre a definição de agendas e a seleção de alternativas para a tomada de decisão nas áreas de saúde e transporte no âmbito do governo federal dos Estados Unidos da América.

O modelo teórico de Kingdon²³ busca desvendar como as agendas governamentais são estabelecidas, ou seja, como temas ou problemas passam a obter atenção do governo e pessoas ligadas a ele em um dado momento, e como as soluções ou alternativas para esses problemas são selecionadas (KINGDON, 2007 a).

No caso deste estudo, houve o reconhecimento, pelo governo brasileiro, do problema do isolamento de áreas naturais ou seminaturais para a conservação da biodiversidade, ocasionado pela fragmentação de *habitats* ou pelo ilhamento continental das UCs. Já os corredores e os mosaicos foram colocados como alternativas ao isolamento acima citado. Supõe-se que as políticas públicas, elaboradas em governos diferentes, priorizaram uma ou outra estratégia para o enfrentamento da agenda. Dessa forma, as generalizações analíticas proporcionadas pelo modelo de Kingdon fornecem o instrumental necessário para a investigação em torno das circunstâncias que conduziram à seleção de corredores ou dos mosaicos como alternativas pelos tomadores de decisão.

Dentre os três fluxos ou dinâmicas de processos delimitados pelo modelo de Kingdon, ou seja, o dos problemas, o das alternativas e o da política, neste estudo é central o fluxo das alternativas. Essa opção se deu uma vez que se quer identificar os fatores determinantes para uma suposta predileção por corredores ou por

²¹ Esses três estágios foram desdobrados em mais etapas por diferentes autores o que gerou um bom número de modelos de ciclo de políticas, dentre eles podemos destacar JONES (1970); LASSWELL (1971); BREWER; DELEON (1983); RIPLEY (1985); ANDERSON (2011); KNOEPFEL (2011) *apud* PROCOPIUCK (2013); KINGDON (2003); BAUMGARTNER; JONES (1993; 1999) *apud* CAPELLA (2004).

²² O modelo *Multiple Streams* é apresentado por Kingdon no livro “*Agendas, alternatives, and public policies*”. O modelo recebeu esse nome pela compreensão do autor de que diferentes fluxos atuam no processo de formulação de políticas.

²³ Este modelo já foi aplicado no Brasil em diversas teses e dissertações, como as teses de MARTINS (2003); CAPELLA (2004); PINTO (2004); FERRAREZI (2007); BRITO (2009); GÖTTEMS (2010) e RODOVALHO (2012).

mosaico (1995 e 2010), como proposta para responder ao problema do isolamento de áreas²⁴ relevantes para a conservação da biodiversidade.

Além do fluxo das alternativas, o fluxo político também é importante para esse estudo, pois esta investigação abrange a gestão de dois governos de Estado, a do Presidente FHC (de 1995 a 2002) e a do Presidente Lula da Silva (de 2003 a 2010). Essa sucessão governamental hipoteticamente teria marcado uma diferença de priorização de corredores ou mosaicos nas políticas públicas e suas implementações para o enfrentamento da agenda apresentada. Para explicar esse possível favorecimento de uma em detrimento da outra, ocasionado pela sucessão governamental, o modelo *Multiple Streams* trabalha com o que o Kingdon denomina como “janela de oportunidades” (FIGURA 1). Isso significa dizer que, entre outros fatores, um evento político do porte de uma mudança de governo abre a oportunidade para que um tema entre ou saia de sua agenda.

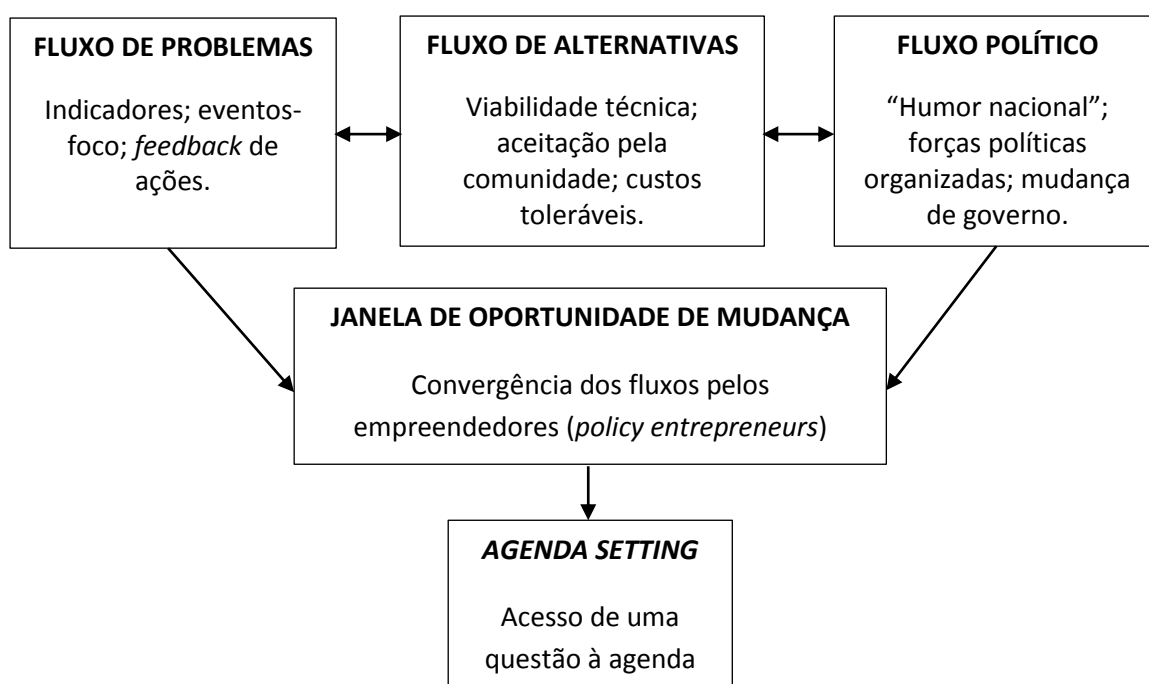


FIGURA 1 - ESQUEMA DO MODELO *MULTIPLE STREAMS*

FONTE: CAPELLA (2006)

NOTA: Modificado pela autora.

²⁴ Convém lembrar que corredores e mosaicos representam duas das diferentes estratégias dos governos dos presidentes FHC e Lula para enfrentamento desse problema. No entanto, estas foram as políticas públicas selecionadas para o presente estudo, pois ambas são ferramentas focadas no planejamento e gestão territorial para buscar conciliar conservação da natureza com desenvolvimento.

As janelas de oportunidade oferecem aos *policy entrepreneurs*, ou seja, aos empreendedores que se dedicam individualmente a uma política pública, situados dentro ou fora do governo, a possibilidade de articular a convergência dos fluxos problemas, alternativas e política, mudando a agenda (KINGDON, 2007 b).

A FIGURA 1 mostra uma síntese do modelo *Multiple streams* abrangendo os fluxos por ele delimitados e sua convergência até a abertura de uma oportunidade de mudança.

Capella (2004), após a análise do modelo *Multiple Streams*, fez um apanhado das principais características deste. Isso possibilitou a visualização dos aspectos fundamentais do modelo, conforme o QUADRO 1.

ELEMENTOS DO MODELO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MODELO <i>MULTIPLE STREAMS</i>
PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> - Não há vínculo causal entre problemas e soluções. - Situações¹ não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social. - A definição de problema é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas. - Problemas podem receber atenção das autoridades governamentais pelos meios que estes chegam até elas, indicadores², eventos foco³ e <i>feedbacks</i>⁴, ou pelas formas como determinadas situações foram definidas como problemas⁵ (KINGDON, 2007 b).
ALTERNATIVAS OU SOLUÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> - Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. - Geradas nas comunidades de especialistas (participantes “invisíveis”⁶, as propostas são sugeridas em vários meios (discursos, projetos de lei e audiências no Congresso) e difundem-se e espalham-se pela imprensa, <i>papers</i> e conversas particulares (KINGDON, 2007 b). - Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público, e a receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.
DINÂMICA POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> - O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções. - O “clima nacional”, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo são fatores que afetam a agenda. - Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.
ATORES	<ul style="list-style-type: none"> - O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e Legislativo também afetam a agenda (participantes “visíveis”). - As alternativas, propostas e soluções são geradas por comunidades de especialistas, os chamados participantes “invisíveis” (KINGDON, 2007 b). - Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. - A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.
MUDANÇA NA AGENDA	Oportunidades de mudança (janelas) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política, mudando a agenda.

QUADRO 1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MODELO *MULTIPLE STREAMS*

FONTE: CAPELLA (2004; 2006)

NOTAS: Os itens grifados são os elementos do modelo utilizados nesta pesquisa. Adaptado pela autora.

⁽¹⁾ Kingdon (2007 b) faz uma distinção entre situação e problema. A situação é o estado inicial, é o ponto de partida de algum questionamento. As situações passam a configurar como um problema quando há a percepção de que se deve fazer algo para mudá-las.

⁽²⁾ Os indicadores são ferramentas de avaliação que permitem determinar a magnitude de uma situação e identificar mudanças nela ocorridas. Kingdon (2007 b) usa como exemplos de indicadores os custos de um programa ou a incidência de uma doença. Quando uma situação possui uma alta magnitude ou há uma grande mudança de cenário, isso chama a atenção das autoridades.

⁽³⁾ Os eventos-foco, como uma crise, um desastre, uma experiência pessoal ou um símbolo poderoso (por exemplo, uma pessoa que espelha uma causa ou um fenômeno mundial como o aquecimento global), também despertam o interesse das autoridades (KINGDON, 2007 b).

⁽⁴⁾ O *feedback* é referente a programas em curso, seja este *feedback* formal – por meio da avaliação de programas ou monitoramento de custos – ou informal – reclamações que chegam ao governo – permite às autoridades governamentais tomar conhecimento sobre determinadas situações (KINGDON, 2007 b).

⁽⁵⁾ No tocante às formas que levam as situações a serem definidas como problema, Kingdon delimitou três modos: “situações que colocam em cheque valores importantes são transformadas em problema” (KINGDON, 2007 b, p. 227); “situações se tornam problema por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes”; “a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema” (KINGDON, 2007 b, p. 227).

⁽⁶⁾ Kingdon (2007 b, p. 231) inclui no grupo dos participantes relativamente invisíveis “acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse”.

No contexto geral do modelo *Multiple Streams*, como já explicitado, serão analisados apenas o fluxo de alternativas e o fluxo político, bem como o papel de participantes invisíveis, isto é, dos especialistas na área específica de uma política pública que “estiveram presentes” nas decisões pertinentes à escolha das alternativas.

Na especificação das alternativas, há um processo de seleção de um conjunto maior de possibilidades para um menor, uma vez que, normalmente, são apresentadas mais de uma proposta de solução para um mesmo problema. E é dentro desse conjunto menor que as escolhas são feitas, seja pelas dinâmicas próprias da política ou pelo envolvimento dos participantes invisíveis (KINGDON, 2007 b, p. 231).

Na cornucópia da legislação ambiental brasileira, com distinção ao Snuc, o conjunto de alternativas que possuem entre seus objetivos combater o isolamento de áreas dentro de uma abordagem ecossistêmica se restringe basicamente a três instrumentos: RB, corredores e mosaicos. Com isso, buscou-se desvendar, não somente se houve uma priorização de corredores ou mosaicos, mas também, quais foram os fatores que influenciaram o suposto processo de seleção entre eles.

Para Kingdon (2007 b, p. 232), “a melhor forma de entender o surgimento de alternativas para políticas públicas é vê-lo como um processo de seleção, análogo ao processo de seleção natural”, que o autor denomina de sopa política primeva. A compreensão das origens de uma política pública não é tarefa fácil. Contudo, entender a origem do processo de seleção de alternativas entre elas é mais cognoscível, uma vez que existem critérios que permitem dar ordem ao caos (KINGDON, 2007 b). Os critérios listados por Kingdon dentro da dinâmica das políticas públicas são: viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e a antecipação de possíveis restrições. Estes critérios serão utilizados como recurso de análise. Eles disponibilizam caminhos a serem seguidos para responder a questão em torno da suposta priorização de corredores ou mosaicos nos diferentes governos de Estado aqui analisados (QUADRO 2).

Para tanto, foram utilizadas perguntas norteadoras do modelo e as possíveis respostas por ele oferecidas, e também extraídos o que se chamou aqui de fatores analíticos. A partir dos elementos oferecidos pelo modelo, foram construídas hipóteses de pesquisa apresentadas nos QUADROS 2 e 3. Estes quadros mostram ainda uma síntese do que foi identificado como pertinente para se alcançar os objetivos da presente pesquisa, com base nas respostas oferecidas pelo modelo desenvolvido por Kingdon.

continua

DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS				
PERGUNTA COM BASE NO MODELO	POSSÍVEIS RESPOSTAS OFERECIDAS PELO MODELO	FATORES ANALÍTICOS COM BASE NO MODELO	HIPÓTESES DE PESQUISA	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS
Qual(is) fator(es) influenciou(ram) decisivamente para a priorização, depois da sucessão governamental ocorrida no ano de 2003, da alternativa mosaico em detrimento aos corredores?	Viabilidade técnica	Critérios lógicos e analíticos	Tecnicamente uma estratégia se sobrepõe a outra por apresentar melhores resultados para a conservação da biodiversidade.	Comparação entre as alternativas corredores e mosaicos e análise de documentação oral.
			Avaliações negativas apontaram a ineficiência para solução do problema de alguma das estratégias estudadas.	Pesquisa documental de avaliações referentes às duas alternativas e documentação oral.
	Congruência com os valores das comunidades de especialistas	Alinhamento com os valores das comunidades	Os mosaicos iam ao encontro de tendências conceituais nacionais e internacionais, enquanto os corredores não.	Análise de documentação oral e escrita.
	Antecipação de possíveis restrições	Restrições orçamentárias	Houve uma diferença na disponibilidade de recursos captados ou na possibilidade de captação por meio de novas fontes financiadoras.	Levantamento dos investimentos realizados em ambas as alternativas.

DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS					conclusão
PERGUNTA COM BASE NO MODELO	POSSÍVEIS RESPOSTAS OFERECIDAS PELO MODELO	FATORES ANALÍTICOS COM BASE NO MODELO	HIPÓTESES DE PESQUISA	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	
Qual(is) fator(es) influíu(ram) decisivamente para a priorização, depois da sucessão governamental ocorrida no ano de 2003, da alternativa mosaico em detrimento aos corredores?	Antecipação de possíveis restrições	Receptividade dos políticos	Uma alternativa interfere menos que a outra na propriedade privada, ou uma delas é mais trabalhosa que a outra e exige desdobramentos em novas políticas públicas de difícil negociação para sua efetivação.	Comparação entre as estratégias e análise de documentação oral e escrita.	

QUADRO 2 - SÍNTESE DA PESQUISA EM RELAÇÃO À DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

FONTE: A autora (2013)

NOTA: As hipóteses, apresentadas no quadro, foram elaboradas fundamentadas nas questões de pesquisa enunciadas na introdução.

Kingdon dá destaque para três atores no *Modelo Multiple Streams*, os participantes visíveis, os participantes invisíveis e os *policy entrepreneurs*. O primeiro grupo atua mais diretamente no fluxo dos problemas, uma vez que são os participantes visíveis que definem a agenda governamental. Esse grupo é composto pelo presidente da república e seus assessores de alto escalão, pelos parlamentares, pela mídia e pelos atores ligados ao processo eleitoral, e são eles que recebem atenção da imprensa e do público (KINGDON, 2007 b). Apesar de investigados neste estudo, os participantes visíveis têm aqui um papel secundário, uma vez que o eixo central da análise está nos fluxos das alternativas e das políticas.

Dessa forma, o grupo denominado de participantes invisíveis merece destaque, pois está estreitamente relacionado ao fluxo das alternativas, já que é composto pelos atores responsáveis pela geração e/ou seleção das alternativas, propostas e soluções (KINGDON, 2007 b). Esses participantes formam comunidades de especialistas, compostas por pessoas de vários setores do sistema e nelas muitas ideias são concebidas. E estas ideias são difundidas e entre elas algumas

são acatadas e outras descartadas (KINGDON, 2007 b). Identificar, neste caso específico, os especialistas envolvidos na seleção da alternativa mosaicos e suas possíveis motivações permitirá conexões que favorecerão a compreensão de como essa alternativa passou a receber atenção do governo (QUADRO 3).

Outro ator ressaltado por Kingdon são os *policy entrepreneurs*, pois são esses empreendedores individuais que, nas janelas de oportunidades, investem em suas ideias. Por vezes, eles desfrutam “de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias” (CAPELLA, 2004, p. 31). Os *policy entrepreneurs* unem “soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas” e, “sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer”, pois momentos políticos favoráveis à mudança podem ser perdidos caso não haja propostas prontas para serem oferecidas aos tomadores de decisão (CAPELLA, 2006, p. 31).

Segundo Kingdon, os *policy entrepreneurs* podem ser encontrados “[...] em três conjunturas: quando tentam colocar suas preocupações a respeito de certos problemas no topo da agenda, quando promovem suas propostas favoritas durante um processo de amaciamento²⁵ do sistema [...]” (KINGDON, 2007 b, p. 238) e, por último, quando as janelas de oportunidade se abrem. Nesse momento, os *policy entrepreneurs* trazem à tona “[...] suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas [...]” (KINGDON, 2007 b, p. 239). A promoção pelos *entrepreneurs* de suas propostas, bem como sua atuação durante a abertura da janela de oportunidade, aqui ocasionada pela mudança de governo, são elementos cruciais neste estudo (QUADRO 3).

²⁵ O processo de “amaciamento” do sistema corresponde ao período em que novas ideias são apresentadas e promovidas pelos *policy entrepreneurs*.

ATORES EM FOCO				
PERGUNTA COM BASE NO MODELO	POSSÍVEL RESPOSTA OFERECIDA PELO MODELO	FATORES ANALÍTICOS COM BASE NO MODELO	HIPÓTESE DE PESQUISA	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO
A proposta dos mosaicos foi trazida à tona e difundida por participantes invisíveis?	Mobilização dos participantes invisíveis	Especialistas	Participantes invisíveis tiveram papel decisivo na priorização da alternativa mosaico.	Análise de documentação oral e escrita
Houve um <i>entrepreneur</i> que apresentou a proposta dos mosaicos quando a janela de oportunidade se abriu com a mudança do governo?	Ação de um <i>policy entrepreneur</i>	<i>Policy entrepreneur</i>	A seleção da alternativa mosaicos após mudança de governo foi fomentada por um <i>policy entrepreneur</i> .	Análise de documentação oral e escrita.

QUADRO 3 - SÍNTESE DA PESQUISA EM RELAÇÃO AOS ATORES

FONTE: A autora (2013)

NOTA: As hipóteses, apresentadas no quadro, foram elaboradas fundamentadas nas questões de pesquisa enunciadas na introdução.

A teoria de Kingdon possibilitará a identificação, a análise e a conexão dos fatores que podem ter influenciado a escolha por corredores ou mosaicos no período estudado (1995-2010). A riqueza do modelo *Multiple Streams* reside na habilidade de Kingdon de desmembrar os processos envolvendo agenda e alternativas, conectando-os ao fluxo das políticas, o que permite um olhar mais abrangente e integrado das múltiplas convergências na definição de ambas. Isso, além de abordar a ação individual (*policy entrepreneur*) e a estrutural “(sistema político e subsistemas de comunidades), permitindo vislumbrar restrições e oportunidades de mudança” (CAPELLA, 2006, p. 45).

Fora essas características, uma das maiores vantagens do modelo reside no fato de “permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza” (CAPELLA, 2006, p. 35). Conforme Zahariadis (2007, p. 4, tradução nossa), a “ambiguidade significa três coisas no processo político”. Uma delas é a falta de clareza, uma vez que “os participantes muitas vezes têm objetivos pouco claros” para a tomada de decisões, seja pelas limitações de tempo ou pela falta de transparência em relação a uma determinada política (ZAHARIADIS, 2007, p. 4, tradução nossa). Significa também a

fluidez nos processos políticos, pois “os mesmos participantes não acompanham necessariamente o mesmo problema ao longo das etapas de decisão” (ZAHARIADIS, 2007, p. 5, tradução nossa). Isso, pela alta rotatividade de funcionários nos governos federais²⁶ (ZAHARIADIS, 2007).

Por fim, significa também a obscuridade da “tecnologia²⁷ organizacional”. Para o autor, os participantes têm conhecimento das suas responsabilidades individuais e do seu lugar no processo político, mas normalmente têm pouco conhecimento do processo como um todo. Isso gera, por vezes, disputas territoriais e conflitos entre agências de governo, causando instabilidade. Além disso, pode-se contabilizar as diferentes regras para a tomada de decisão por parte dos governos²⁸, o que faz com o que o processo político torne-se altamente incompreensível para a maioria dos participantes (ZAHARIADIS, 2007).

Já a incerteza é definida pelo mesmo autor como “a incapacidade de analisar a situação atual ou prever consequências futuras, por causa de conhecimentos inadequados, ignorância ou imprecisão” (ZAHARIADIS²⁹, 1999, p. 75 *apud* HOWARTH, 2010, p 145, tradução nossa).

O modelo de Kingdon, além de acolher as condições de ambiguidade e incerteza, também considera o importante papel desempenhado tanto pelo acaso³⁰ como pela oportunidade no processo político (SABATIER, 2007). Segundo o próprio Kingdon (2007 b, p. 241), nos processos explorados pelo Modelo *Multiple Streams* são encontradas “[...] doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e pura sorte”. No entanto, o autor frisa que seria um grave erro concluir que esses processos são essencialmente aleatórios. Visto que “algum grau de padrão e previsibilidade fica evidente em três fontes fundamentais: nos processos dentro de cada dinâmica, nos processos que estruturam as conexões e nas restrições gerais sobre o sistema” (KINGDON, 2007 b, p. 241). Com essas colocações, desenvolveremos a pesquisa levando em consideração os cuidados necessários

²⁶ O trabalho de Zahariadis (2007) analisa a União Europeia e o parlamento europeu, por isso o autor usa a expressão “governos nacionais” ao invés de governo federal, no texto já adaptado ao contexto federativo brasileiro.

²⁷ Nos “[...] estudos organizacionais, os estudiosos usam o conceito de ‘tecnologia’ para se referir ao trabalho feito dentro da organização” (SANDFORT, 2008, p. 2, tradução nossa).

²⁸ Zahariadis (2007) cita, no seu artigo, procedimentos decisórios usados pelo Parlamento Europeu, como a codecisão e a consulta.

²⁹ ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time, and multiple streams. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999, pp. 65-92.

³⁰ Sabatier (2007), no texto original em inglês, usa a palavra *serendipity*, que tem como um dos seus significados uma descoberta feita ao acaso.

para não incorrer em rigidez nas análises e correlações feitas com base no modelo *Multiple Streams*.

2.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E FORMAÇÃO DO *CORPUS* DE ANÁLISE

O primeiro desafio deste estudo era verificar a hipótese da seleção dos mosaicos como proposta prioritária para o enfrentamento de uma mesma agenda de governo, em detrimento à alternativa em curso dos corredores, na mudança do governo de Estado para outro. Para isso, foram levantados inicialmente os principais eventos e fatos que circundaram corredores e mosaicos no período de 1995 a 2010. Esses foram posteriormente inseridos no programa *Timeline Maker Professional* para a criação de gráficos de linha do tempo que possibilitassem a avaliação cronológica dos fatos envolvendo a suposta mudança de estratégia (ver FIGURA 9, p. 130).

A análise documental forneceu informações factuais importantes para o trabalho com as hipóteses formuladas. Permitiu ainda uma retrospectiva da evolução dos temas estudados no período selecionado, tanto no âmbito governamental como junto à sociedade civil. Os documentos escritos pesquisados foram aqueles produzidos pelo governo federal, relacionados aos temas corredor e mosaico – produção bibliográfica, projetos, boletins e relatórios técnicos – frutos da sistematização das experiências desenvolvidas pelo próprio governo e instituições parceiras, envolvidas nas ações de conservação da biodiversidade. Foram analisados documentos jurídicos como leis, decretos, resoluções, portarias federais, projetos de lei e outros documentos oficiais, relativos a atos normativos ou administrativos, e editais públicos.

Ao todo, foram levantadas 14 publicações sobre as experiências envolvendo os corredores ecológicos regionais editadas pelo PCE (QUADRO 4).

ANO DA PUBLICAÇÃO	REFERÊNCIA
2002	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Projeto Corredores Ecológicos . Brasília: MMA/PPG7, 2002. 147 p. (Documento Técnico)
2004	PINHEIRO, M. R. Consolidação dos relatórios das oficinas de diagnóstico do Corredor Central da Amazônia . Manaus: MMA/ Projeto Corredores Ecológicos, 2004. 81 p. (Documento Técnico)
2005	MMA. Documento base para a elaboração das diretrizes operacionais da Fase II do Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA), Projeto Corredores Ecológicos . Brasília: MMA/SBF, 2005. 147 p.
2005	SILVA, F. A. Q.; PINHEIRO, M. R. Oficina de Planejamento da região do alto rio Solimões (Benjamin Constant) . Manaus: GTA, 2005. 32 p. (Cadernos das Oficinas Participativas para Elaboração do Plano de Gestão do Corredor Central da Amazônia, 12)
2005	SILVA, F. A. Q.; PINHEIRO, M. R. Oficina de Planejamento da região do médio rio Solimões (Fonte Boa) . Manaus: GTA, 2005. 40 p. (Cadernos das Oficinas Participativas para Elaboração do Plano de Gestão do Corredor Central da Amazônia, 11)
2005	SILVA, F. A. Q.; PINHEIRO, M. R. Oficina de Planejamento do médio rio Solimões (Tefé) . Manaus: GTA, 2005. 44 p. (Cadernos das Oficinas Participativas para Elaboração do Plano de Gestão do Corredor Central da Amazônia, 10)
2005	PENA, J.; PINHEIRO, M. R. Oficina de Planejamento da Região do rio Negro (Novo Airão) . Manaus: GTA, 2005. 32 p. (Cadernos das Oficinas Participativas para Elaboração do Plano de Gestão do Corredor Central da Amazônia, 9)
2005	PENA, J.; PINHEIRO, M. R. Oficina de Planejamento da região da Capital (Manaus) . Manaus: GTA, 2005. 28 p. (Cadernos das Oficinas Participativas para Elaboração do Plano de Gestão do Corredor Central da Amazônia, 8)
2005	PENA, J.; PINHEIRO, M. R. Oficina de Planejamento da região do rio Uatumã (Presidente Figueiredo) . Manaus: GTA, 2005. 36 p. (Cadernos das Oficinas Participativas para Elaboração do Plano de Gestão do Corredor Central da Amazônia, 7)
2006	MMA; CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL (CI); FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (SOSMA). O Corredor Central da Mata Atlântica: uma nova escala de conservação da biodiversidade . Brasília: MMA, 2006. 46 p.
2007	MMA. Corredores Ecológicos: experiência de planejamento e implementação . Brasília: MMA/SBF, 2007. 57 p.
2008	LIMA, R. X. de. (Org.). Corredores Ecológicos: experiências em implementação de corredores ecológicos . Brasília: MMA/SBF, 2008. 80 p. (Série Corredores Ecológicos, 1)
2009	LIMA, R. X. de. (Org.). Corredores Ecológicos: iniciativas e metodologias para a implementação de corredores ecológicos . Brasília: MMA/SBF, 2009. 76 p. (Série Corredores Ecológicos, 3)
2009	MARON, E. (Org.). Corredores Ecológicos: implementação da porção marinha do corredor central da mata atlântica . Brasília: MMA/SBF, 2009. 80 p. (Série Corredores Ecológicos, 2)

QUADRO 4 - PUBLICAÇÕES EDITADAS PELO PCE
 FONTE: A autora (2013)

Todas as publicações listadas no QUADRO 4, relacionadas à Mata Atlântica, foram consultadas, no entanto os documentos de referência foram: MMA (2002); MMA (2005); MMA, CI, SOSMA (2006); MMA (2007); LIMA (2008) e LIMA (2009).

Além desses, a versão original do projeto “Corredores Ecológicos das Florestas Tropicais do Brasil”, elaborado em 1997 e publicado no ano de 2005 (AYRES; 2005).

Foram analisados, ainda, dois documentos não publicados, produzidos pelo MMA e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, frutos de um subprojeto³¹ implementado pelo Museu Paraense Emílio Goeldi, Kanindé e Planamaz, que também embasaram textos e análises. O primeiro compilou as experiências envolvendo corredores ecológicos regionais desenvolvidas no Brasil (CASES, 2007 a). O segundo elaborou um roteiro metodológico para a gestão de corredores ecológicos (CASES, 2007 b). Além desses, foram analisados os relatórios de planejamento dos corredores ecológicos das Araucárias e de biodiversidade do rio Paraná.

Sobre os mosaicos, o documento principal de consulta foi o livro³² publicado pelo MMA e a Embaixada da França no Brasil contando o histórico da cooperação franco-brasileira compreendendo os MAPs. Essa cooperação possibilitou à França compartilhar com o Brasil sua experiência com coletividades territoriais e Parques Naturais Regionais franceses e será apresentada na seção 3.2.2.1. Além do livro, foram consultados os “Boletins da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas”: n. 1 (Março/2009); n. 2 (Abril/2009); n. 3 (Maio/2009); n. 4 (Junho/2009); n. 5 (Julho-Agosto/2009); n. 6 (Setembro-Outubro/2009); n. 7 (Novembro/2009-janeiro 2010); n. 8 (fevereiro-março de 2010); n. 9 (abril-maio de 2010); n. 10 (junho-outubro de 2010) (REDE DE MOSAICO, 2009; 2010). Nesses boletins, constam os eventos promovidos pela cooperação franco-brasileira e parceiros, assim como seus objetivos, importantes para a análise temporal acerca dos mosaicos.

Outras documentações analisadas foram os relatórios dos seminários promovidos pela Cooperação Brasil France de Áreas Protegidas, quais sejam:

- I Seminário Franco-Brasileiro: Gestão Territorial e Desenvolvimento Sustentável em Mosaicos de Áreas Protegidas. Realizado no ano de 2006, em Porto Seguro (BA), com o objetivo subsidiar a elaboração do “Projeto de Cooperação

³¹ O subprojeto era intitulado “Elaboração de Roteiro Metodológico para a Gestão de Corredores Ecológicos no Brasil”, promovido pelo MMA, no âmbito do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

³² DELELIS, C.J.; REHDER, T.; CARDOSO, T. M. **Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, MMA; Embaixada da França No Brasil - CDS UnB, 2010. (Série Áreas Protegidas)

Técnica Internacional” com a França (COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2006).

- III Seminário da Cooperação Franco-Brasileira: Apoio à implementação das propostas de MAPs – gestão territorial, identidade e desenvolvimento sustentável em mosaicos. Realizado em Brasília, de 6 a 9 de novembro de 2007, promovido pela cooperação franco-brasileira (COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2006).

- V Seminário da Cooperação Franco-Brasileira: Gestão Territorial, identidade e desenvolvimento sustentável em mosaicos de áreas protegidas. Realizado em Ilhabela/SP, entre os dias 19 e 22 de outubro de 2009, com o objetivo de coletar, sistematizar e dar publicidade às experiências da cooperação bilateral e da cooperação descentralizada existente entre as regiões francesas e os projetos brasileiros e, a partir delas, propor políticas de fortalecimento à implementação e gestão territorial dos mosaicos brasileiros (COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2009).

- VI Seminário da Cooperação Franco-Brasileira: Fortalecimento da gestão integrada e participativa em mosaicos de áreas protegidas. Realizado em Lille, Nord-Pas de Calais, França, entre os dias 31 de agosto e 08 de setembro. O seminário teve o mesmo objetivo da sua quinta edição que era coletar, sistematizar e dar publicidade às experiências da cooperação bilateral franco-brasileira e das cooperações descentralizadas existentes entre as regiões francesas e os projetos brasileiros, no que tange às áreas protegidas, para nivelar e difundir os ensinamentos dos cinco anos da cooperação.

Os relatórios dos seminários II e IV realizados na França não foram encontrados.

Além dos relatórios frutos dos seminários da cooperação, foi também utilizado o relatório do I Seminário sobre Gestão Territorial para Conservação da Biodiversidade. Esse seminário foi realizado em Brasília, nos dias 08 e 09 julho de 2009, e promovido pelo Departamento de Áreas Protegidas (DAP) do MMA, com o apoio do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA e do WWF-Brasil. Tinha como objetivo principal discutir os instrumentos de gestão territorial previstos na Lei n. 9.985/2000 (Snuc) e subsidiar a construção de uma Estratégia Nacional de Gestão Territorial para o Snuc (CARRILLO, 2009).

Foram analisados ainda os seguintes documentos de planejamento dos mosaicos: o plano de ação do mosaico Mico Leão Dourado; o planejamento estratégico e a minuta do plano de ação do mosaico da Bocaina; o planejamento estratégico e o plano de ação do mosaico Mata Atlântica Central Fluminense; o plano de desenvolvimento territorial com base conservacionista – DTBC do mosaico Grande Sertão Veredas-Peruaçu; o relatório Subsídios para o Plano Estratégico do mosaico do Jalapão; o plano de ação mosaico da Mantiqueira; o plano DTBC do mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará; o documento “Processo de criação e implantação do mosaico do Espinhaço: Alto Jequitinhonha-Serra do Cabral”; o plano de ação do mosaico Baixo rio Negro.

Com relação às normativas legais, foram consultados e analisados: Decreto n. 750/1993; Resolução Conama n. 09/1996; Decreto n. 2.519/98 (Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB), Lei n. 9.985/2000 (Lei do Snuc); Decreto n. 4.339/2002 (Política Nacional da Biodiversidade); Decreto n. 4.340/2002; Portaria MMA n. 76/2005; Portaria MMA n. 131/2006; Decreto n. 5.758/2006; Lei n. 11.428/2006; Decreto n. 5.758/2006; Portaria MMA n. 150/2006; Portaria MMA n. 349/2006; Portaria MMA n. 350/2006; Portaria MMA n. 351/2006; Portaria MMA n. 128/2009; Portaria MMA n. 444/2010; Portaria MMA n. 481/2010; Portaria MMA n. 483/2010; Portaria MMA n. 489/2010; Portaria MMA n. 492/2010; Portaria MMA n. 482/2010; Portaria MMA n. 332/2011; Portaria MMA n. 245/2011; Portaria MMA n. 4/2013; Edital FNMA n. 01/2005; Edital PDA/Mata Atlântica Chamada 6/2008.

Outro elemento metodológico de base qualitativa utilizado nesta pesquisa foi a realização de entrevistas, que permitiram colher novos dados e complementar informações obtidas por meio da análise documental.

A seleção dos entrevistados que compuseram o universo de investigação foi alicerçada, em linhas gerais, no envolvimento destes com as estratégias corredor e/ou mosaico e suas contribuições nos processos de seleção, elaboração e implantação das políticas públicas para a conservação da biodiversidade. Em princípio, buscou-se identificar na estrutura do MMA, durante o período delimitado para este estudo (1995-2010), quais eram as secretarias e os departamentos responsáveis diretamente pelas estratégias, além dos ministros e secretários-executivos da pasta. Constatou-se, então, que era a Secretaria de Biodiversidade e

Floresta – SBF³³ e, dentro dela, o Departamento de Áreas Protegidas – DAP, o foco da investigação. Em seguida, foram mapeados os atores vinculados às secretarias e ao departamento nos governos dos Presidentes FHC e Lula. Com o aprofundamento dos estudos sobre o tema de pesquisa, verificou-se a importância técnica e política, em relação às estratégias, de uma das gerências do DAP, a gerência de articulação (QUADRO 5).

continua

	MINISTRO	ANO	SEC. EXECUTIVO	SEC. DE BIOD. E FLORESTA	DIRETOR DE ÁREAS PROTEGIDAS	GERENTE DE PROJ.
Presidente FHC	Gustavo Krause	1995	Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo			
		1996				
		1997	Júlio Sérgio de Maya Pedrosa Moreira			
		1998				
	José Sarney Filho	1999	José Carlos Carvalho	José Pedro de Oliveira Costa		
		2000				
		2001				
		2002				
	José Carlos Carvalho	2002	Marcos Vinicius Caetano Pestana Silva/ Mônica Maria Libório Feitosa de Araújo	José Pedro de Oliveira Costa		

³³ O Projeto Corredores Ecológicos permaneceu durante um curto período vinculado à Secretaria da Amazônia, sendo repassado em seguida à SBF.

conclusão

	MINISTRO	ANO	SEC. EXECUTIVO	SEC. DE BIOD. E FLORESTA	DIRETOR DE ÁREAS PROTEGIDAS	GERENTE DE PROJ.
Presidente Lula	Marina Silva	2003	Cláudio	João Paulo Ribeiro Capobianco	Mauricio Mercadante Alves Coutinho (ago./2003 a abr./2008)	Iara Vasco Ferreira (nov./2003 a ago./2007)
		2004	Roberto			
		2005	Bertoldo			
		2006	Langone (jan.)	Maria Cecília Wey de Brito (maio/2007)	João de Deus Medeiros (abr./2008)	Mauricio Mercadant e Alves Coutinho (abr./2008)
		2007	João Paulo Ribeiro Capobianco (abr./2007)			
		2008				
	Carlos Minc	2008	Izabella Mônica Vieira Teixeira	Maria Cecília Wey de Brito	João de Deus Medeiros	
		2009			Fabio Franca Silva Araujo (jul./2009)	
		2010				
Izabella Mônica Vieira Teixeira	abr./2010	José Machado	Bráulio Ferreira de Souza Dias	Fabio Franca Silva Araújo		

QUADRO 5 - ATORES DO MMA DURANTE OS GOVERNOS DOS PRESIDENTES FHC E LULA

FONTE: MMA (s/d h)

NOTAS:

⁽¹⁾ Nem todos os campos do quadro estão preenchidos, pois a SBF foi oficialmente criada no ano de 1999 e o DAP no ano de 2007 (ver QUADRO 10), apesar deste último ter sido criado no início do Governo do Presidente Lula.

⁽²⁾ Os nomes grifados no quadro são dos entrevistados.

Com o suporte do mapeamento realizado, fez-se uma pesquisa prévia sobre a aproximação direta ou indireta desses atores com as estratégias analisadas (APÊNDICE 1) e assim realizada a seleção. Entre os selecionados, estavam também João Paulo Ribeiro Capobianco e Maria Cecília Wey de Brito (QUADRO 5), mas não foi possível realizar as entrevistas, pois o primeiro, apesar de se prontificar a participar, o fez quando a fase das entrevistas havia sido encerrada, e a segunda não tinha abertura de agenda no período solicitado, assim como Maria Olatz Cases³⁴.

Os demais entrevistados, que não constam no QUADRO 5, são funcionários de carreira do MMA ou do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, como Allan Crema, Tatiana Rehder e Sergio Henrique Collaço de Carvalho, o técnico especializado contratado em regime temporário pelo

³⁴ O período destinado para a realização das entrevistas (dez. de 2013 e jan. de 2014) coincidiu com o período de férias de verão no Brasil, o que dificultou o acesso aos atores indicados.

MMA, Roberto Xavier de Lima, e a coordenadora do PPG7/MMA, Nazaré Lima Soares. Pelo envolvimento técnico-acadêmico com as estratégias, foram entrevistados Gustavo Alberto Bouchardet da Fonseca e Roseli Senna Ganem, além de Clayton Ferreira Lino, representando também o terceiro setor (APÊNDICE 1).

As entrevistas foram individuais e seguiram um roteiro semiestruturado, elaborado com base nos objetivos e nas hipóteses de pesquisa fundamentadas no arcabouço teórico desenvolvido por Kingdon, manifestado no modelo *Multiple Streams*. O roteiro contava com um minicurrículo de cada um dos entrevistados para auxiliar na condução da entrevista e complementar informações sobre as experiências deles envolvendo corredores e/ou mosaicos.

Parte das questões foi aplicada para todos os entrevistados (APÊNDICE 2). Algumas delas variaram de acordo com os sujeitos, pois eram voltadas às experiências pessoais deles com os temas abordados. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas conforme orientações de pesquisa oral (ALBERTI, 1990).

Cabe pontuar que as entrevistas foram fundamentais para auxiliar na compreensão do contexto em que foram desenvolvidos os conceitos e os usos das estratégias corredores e mosaicos, bem como situações e atores envolvidos na seleção de ambas como políticas públicas pelos diferentes governos de Estado aqui analisados.

3 ABORDAGEM TEMÁTICA: DAS POLÍTICAS ÀS PRÁTICAS

Este capítulo, aprofundando a contextualização espaço-temporal definida metodologicamente para esta tese, procura estabelecer algumas conexões importantes sobre políticas públicas, com o intuito de pontuar o cenário no qual algumas políticas ambientais, com direcionamento à conservação da biodiversidade, foram constituídas. Para situá-las, dada a multiplicidade de fatores e a pluralidade de atores envolvidos, foram elencados e analisados os principais antecedentes políticos, sociais, legais e teóricos que influenciaram, de forma direta ou indireta, a concepção e adoção das estratégias corredores e mosaicos no período de elaboração do Snuc, considerado um marco para a política ambiental brasileira (SOUZA *et al.*, 2011). O Snuc, além de normatizar as categorias de manejo de UCs, bem como sua criação, implantação e gestão, produziu mecanismos para salvaguardar a participação da sociedade nesses processos, da mesma forma que introduziu em lei a visão integrada de manejo da conservação (SOUZA *et al.*, 2011).

3.1 O ESTADO BRASILEIRO E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE DIGRESSÃO

O Brasil, no século XX, passou por importantes transformações sociais e econômicas em um curto período de tempo. Desde meados da década de 1920, havia uma clara preocupação em industrializar o país. As políticas públicas estavam direcionadas basicamente para o cumprimento dos propósitos dessa industrialização. Com isso, em pouco mais de meio século, o Brasil passou de um país rural e agrícola para uma potência industrial média, com boa parte da população vivendo no meio urbano.

O custo social desse direcionamento desenvolvimentista e centralizador, aliado por vários anos às ditaduras da Era Vargas (1930 – 1945), e do governo militar pós-64, foi, entre outros, o de uma sociedade alheia à construção das políticas, pela falta de abertura para o diálogo e a negociação entre governo e a sociedade civil. Como consequência desse contexto, durante esse longo período, as

políticas de governo se concentraram principalmente na forma de políticas econômicas³⁵ (BACELAR, 2003).

A partir da década de 1980, com o processo de redemocratização da sociedade brasileira e o progresso da abertura política, a sociedade civil reivindica e consegue mais espaço para uma participação ativa nas decisões (DEMANTOVA, 2003).

O período de transição democrática no Brasil foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além de instituir o Estado Democrático de Direito e com ele, entre outros princípios, a cidadania, os direitos fundamentais da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político, o ambiente, antes considerado um bem econômico, passa a ser considerado também um bem público.

Os elementos democráticos, estabelecidos pela Constituição na gestão das políticas públicas, “fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo”, trazem um novo cenário no qual a sociedade, por meio das suas representações, participa “[...] dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos” (TEIXEIRA, 2007, p. 155).

Ainda assim, a organização da sociedade brasileira, após décadas vivenciando seus direitos democráticos fundamentais cerceados, foi lenta. Apesar de importantes conquistas, esse processo de empoderamento não está consolidado e, com isso, a participação na elaboração e acompanhamento das políticas públicas ainda é uma prática em formação no país.

³⁵ Cabe referenciar que são desse período várias leis e decretos de proteção ambiental como: o Decreto n. 23.793/34 (Código Florestal); Decreto n. 24.643/34 (Código das Águas); Decreto n. 23.672/34 (Código de Caça e Pesca); Decreto n. 24.645/34 (Proteção aos animais); Decreto Lei n. 25/37 (Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, entre eles os monumentos naturais, os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza); Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra); Lei n. 4.771/65 (Código Florestal, alterado Lei n. 12.651/12); Lei n. 5.197/67 (dispõe sobre a proteção à fauna); Decreto n. 248/67 (Política Nacional do Saneamento Básico); Lei n. 6.453/77 (dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares); Lei n. 6.513/77 (dispõe sobre a criação de “Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico”); Lei n. 6.766/79 (dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano); Lei n. 6.803/80 (dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição); Lei n. 6.894/80 (dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes destinados à agricultura); Lei n. 6.902/81 (dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental); Lei n. 6.938/81 (dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação).

Fora isso, há que se considerar todas as implicações, quer sejam subjetivas ou objetivas, das relações de poder estabelecidas, uma vez que os processos decisórios são mediados por interesses políticos variados e fundamentados, sobretudo, em conflitos econômicos e sociais, que invariavelmente suplantam os interesses públicos e o bem-estar social. Como explicitado por Frey (2000, p. 219), “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados”.

Sendo assim, outro aspecto a ser apreciado é a distinção entre “políticas de Estado” e “políticas de Governo”. As primeiras possuem como características principais a permanência e uma previsão legal, o que lhes garantiria uma independência frente às mudanças na administração executiva.

As políticas de governo são políticas, programas e projetos criados por determinado governo e que ao fim deste não possuem garantia de continuidade pelos governantes que o sucedem (BAPTISTA, 2012).

Essa dicotomia entre as políticas de Estado e de governo, uma prática usual no Brasil, não apresenta uma distinção excessivamente marcada. Isso é facilmente perceptível, uma vez que é comum políticas públicas de governo ultrapassarem os períodos deste, principalmente quando são demandas com forte respaldo da sociedade, como algumas políticas sociais e econômicas.

A seguir, será feito um recorte nas principais políticas públicas brasileiras voltadas à conservação da biodiversidade, com foco nas áreas protegidas, buscando entender as fragilidades decorrentes das políticas de governo ao se tentar implantar políticas de Estado. Esse contexto é necessário, uma vez que neste trabalho se buscará entender as entrelinhas da adoção de duas estratégias de governo resultantes de políticas públicas, os corredores e os mosaicos, cujo elemento essencial são áreas protegidas, podendo, ainda, dependendo do conceito utilizado e da interpretação legal, os primeiros serem considerados como tal, conforme veremos na seção 3.2.1.3.

3.1.1 Áreas protegidas: centro das políticas para a conservação da biodiversidade no Brasil

O Brasil, como um dos países megadiversos do mundo (MITTERMEIER *et al.*, 2005 b), possui a grande responsabilidade de proteger toda sua imensa diversidade biológica. A criação de áreas protegidas é umas das principais estratégias mundiais para a conservação da biodiversidade (FONSECA, 1999; MILANO, 2001; RYLANDS; BRANDON, 2005; SCHERL *et al.* 2006), pois, via de regra, estabelece normas quanto aos usos dos recursos de acordo com seus objetivos de manejo.

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e uma das formas ali fixadas para garantir esse direito é a definição de “[...] **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidos somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, Artigo 225, § 1º, Inciso III da Constituição Federal (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Os espaços territoriais especialmente protegidos – ETEPs não foram definidos pela Constituição e nem foi dada sua abrangência. Sendo assim, havia e ainda há, por parte dos juristas, de pesquisadores e de técnicos, uma dificuldade de interpretação sobre o termo. Autores como Milaré (2001) e Freitas (2000), antes da Lei do Snuc, os consideravam restritos às UCs, e, mais tarde, estes e outros autores convergiram na compreensão de que sua aplicação é mais ampla e abrange outras áreas (BENJAMIN, 2001; LEUZINGER, 2002; SILVA, 2004; MACHADO, 2005).

A Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, estabelecida pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, foi alterada em 1989 pela Lei n. 7.804 e incorporou a figura dos ETEPs como um instrumento da sua implantação, citando como exemplos deles as Áreas de Proteção Ambiental - APAs, Área de Relevante Interesse Ecológico - Aries e Reservas Extrativistas - Resexs, todas categorizadas como UCs pelo Snuc (BRASIL, 1981).

Leuzinger (2007, p. 122) define os ETEPs “[...] como qualquer espaço ambiental, instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de atributos naturais.” Sendo assim, segundo a mesma autora, as

ETEPs incluem as UCs, as áreas protegidas e os demais espaços de proteção específica e, nestes últimos, estão inclusos todos aqueles previstos em normas esparsas e no próprio Snuc, como os jardins botânicos, jardins zoológicos, hortos florestais, áreas de preservação permanente - APPs, RLs, zonas de amortecimento de UCs, corredores ecológicos, RBs, terras indígenas, territórios quilombolas, sendo esses dois últimos também classificados pela autora como áreas protegidas (LEUZINGER, 2007).

No entanto, apesar de Leuzinger (2007) separar as UCs das demais áreas protegidas, aquelas estão inclusas nestas. Medeiros e Garay (2006), por exemplo, além das UCs, listam como áreas protegidas as APPs, as RLs, as RBs, que também foram separados por Leuzinger³⁶ das áreas protegidas, assim como as Terras Indígenas (TI), os Sítios do Patrimônio da Humanidade e os Sítios Ramsar.

Além das áreas protegidas já citadas pelos outros autores, Lino e Dias (2012, p. 52) apontam outras possíveis, como: as áreas de exclusão de pesca; as áreas protegidas “definidas nos sistemas estaduais e municipais de conservação”; as “zonas de proteção definidas em outros instrumentos de planejamento”; as áreas naturais tombadas; as “áreas protegidas por força de outras legislações ambientais”.

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – Pnap, instituído pelo Decreto n. 5.758 de 13 de abril de 2006, indicou no seu texto como áreas protegidas, as categorias de UCs do Snuc, as TI e quilombolas, as APPs e as RLs, as zonas de exclusão de pesca legalmente estabelecidas, os sítios do patrimônio mundial natural e os sítios Ramsar (BRASIL, 2006).

Podemos perceber, com o exposto até aqui, que o conceito de áreas protegidas gera imprecisões. A CDB as define como “[...] uma área definida geograficamente que é destinada, **ou regulamentada**, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (BRASIL, 1998, grifo nosso). Como o Brasil é signatário da convenção, que foi inserida na íntegra na legislação brasileira por meio do Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998, aquela pode ser considerada a definição aceita legalmente no Brasil para tal expressão.

³⁶ No mesmo texto, a própria autora explica que se apropriará da expressão APs como uma “espécie de território especialmente protegido que abrange unidades de conservação, terras indígenas e terras quilombolas” com o intuito de evitar “confusões conceituais” (LEUZINGER, 2007, p. 124).

Já a *International Union for Conservation of Nature* - IUCN amplia um pouco o conceito e define as áreas protegidas:

“como uma superfície de terra ou mar especialmente consagrada à proteção e preservação da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e culturais associados, e **gerenciada através de meios legais ou outros meios eficazes**, são a base dos esforços da comunidade global para conservar a diversidade biológica” (SCHERL *et al.* 2006, pp. 8-9, grifo nosso).

Nem a definição da CDB nem a da IUCN expressam estritamente que as áreas protegidas devem ser definidas legalmente. Ambas abrem a possibilidade de que essas áreas sejam constituídas sem regulamentação, desde que se consiga com elas uma gestão voltada à conservação da biodiversidade. A normatização e a obrigação legal, em teoria, são importantes instrumentais para a proteção de áreas relevantes à conservação. No entanto, em muitos casos, mesmo o amparo legal não é suficiente para conter as investidas políticas e econômicas sobre essas áreas. Ou seja, o fato de uma área ser protegida por norma legal, não garante sua proteção, mas abre a possibilidade, por exemplo, de que sejam criadas políticas públicas específicas para elas.

O Brasil conta, desde o ano 2000, com um Sistema de UCs que engloba as categorias de unidades e outras figuras de ordenamento e gestão territorial, como as zonas de amortecimento e corredores ecológicos. Mas, como o próprio nome deixa claro, é um sistema de UCs, e, por isso, não contempla o conjunto das áreas protegidas do país, dispersas na legislação ambiental. Mesmo restrito praticamente às UCs, o Snuc é considerado um marco na política ambiental brasileira. Na próxima seção, será feito um resgate de parte do contexto socioeconômico e político e os principais fatos e discussões em torno da elaboração do Snuc, que levou 20 anos para se concretizar em lei. Além de deixar explícito o envolvimento de diferentes grupos de interesse e dos movimentos social e ambientalista na formulação dessa política pública.

3.1.2 A concepção do Sistema Nacional de Unidade de Conservação - Snuc

A construção da Lei do Snuc teve início na década de 1970, quando o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF³⁷, com o apoio da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza³⁸ – FBCN, elaborou o “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil”, publicado em 1979. A segunda etapa de preparação do plano foi concluída em 1982³⁹, já com a denominação “Sistema Nacional de Unidades de Conservação” e a sigla Snuc (MERCADANTE, 2001; PADUA, 2011).

O Plano do Snuc tinha como objetivos principais: (1) identificar áreas prioritárias para a conservação; (2) apontar áreas para o estabelecimento de novas UCs; e (3) indicar as ações necessárias para implementar, manter e gerir o sistema.

Com ele, o número de categorias foi ampliado em relação àquele previsto na legislação em vigor na época⁴⁰. Foram acrescentadas, além das categorias já instituídas Parque Nacional – Parna, Reserva Biológica – Rebio, Estação Ecológica – Esec, Floresta Nacional – Flona e Parque de Caça; as categorias Monumento Natural, Santuário ou Refúgio de Vida Silvestre, Parque Natural, Reserva de Fauna, Reserva Indígena, Monumento Cultural e ainda, RB e Reserva do Patrimônio Mundial (MERCADANTE, 2001; PADUA, 2011).

³⁷ O IBDF, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, foi criado pelo Decreto-Lei Federal n. 289 de 28 de fevereiro de 1967, com a atribuição de “formular a política florestal bem como a de orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País [...] e entre as suas competências “administrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de Caça Federais” (BRASIL, 1967). O IBDF foi extinto em 1989 pela Lei n. 7.732, de 14 de fevereiro.

³⁸ Organização não governamental (ONG) fundada em 1958. Segundo relato de Ademar Coimbra Filho, a FBCN foi criada “por um grupo de idealistas resolvidos a fazer face ao crescente desafio que o uso descontrolado dos recursos naturais lançava à capacidade de planejamento e execução do nosso povo. A preocupação era se antepor ao desenvolvimento a qualquer custo” (URBAN, 1998, p. 299). Isso foi considerado um vanguardismo para a época, pois essa discussão ainda não estava em pauta nem internacionalmente.

³⁹ Cabe destacar que nesse ano foi realizado o III Congresso Mundial de Parques Nacionais, e nele foi firmada “uma nova estratégia em que os parques nacionais e outras unidades de conservação só teriam sentido com a elevação da qualidade de vida da população dos países em vias de desenvolvimento. Reafirmaram-se os direitos das sociedades tradicionais e sua determinação social, econômica, cultural e espiritual, recomendando-se aos responsáveis pelo planejamento e manejo das áreas protegidas que respeitassem a diversidade dos grupos étnicos e utilizassem suas habilidades. As decisões de manejo deveriam ser conjuntas com as autoridades, considerando-se a variedade de circunstâncias locais. Dessa forma questionou-se definitivamente a visão romântica das áreas de preservação como paraísos protegidos [...]” (VALLEJO, 2002, p. 4).

⁴⁰ O Código Florestal Brasileiro e a Lei de Proteção à Fauna (PADUA, 2011).

A estratégia brasileira de adoção de um sistema de categorias de UCs fazia parte de um movimento mundial influenciado principalmente por ações da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais – UICN⁴¹ e da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO⁴² (MERCADANTE, 2001). A UICN, em 1978, já havia estabelecido um sistema com 10 categorias de áreas protegidas, com base nos seus objetivos de manejo. As categorias propostas eram: Reserva Natural Estrita, Parque Nacional, Monumento Natural, Reserva Manejada, Paisagem Protegida (terrestre ou marinha), Reserva de Recurso, Reserva Antropológica, Área de Uso Múltiplo, Reserva da Biosfera e Sítio do Patrimônio Mundial. Porém, o enquadramento de áreas nessas categorias se mostrou complexo em função da dificuldade de compreensão das suas diferenças e pelas distintas realidades econômicas, geográficas e de conservação da natureza dos países (VALLEJO, 2005).

O contexto político brasileiro do período de composição do Plano do Snuc foi marcado por uma ditadura militar liberal-desenvolvimentista que buscava, a altos custos, financeiros e sociais, o progresso econômico-industrial do país. Ao longo da década de 1970, foram elaborados três Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND⁴³, idealizados a fim de oferecer ao país a infraestrutura necessária para o seu desenvolvimento econômico e que conduziram do “milagre brasileiro”, ilusoriamente promovido pela implantação do I PND, até uma grave crise econômica que adentrou a década de 1980 (ALMEIDA, 2006; SANTOS; COLISTETE, 2009).

Ao mesmo tempo em que defendia promover o desenvolvimento, o governo militar buscou fazê-lo por meio de um planejamento globalizante e integrado, tendo discernimento da importância dos vastos recursos naturais existentes no país e do papel do ordenamento territorial como forma de garantir seu controle e apropriação pelo Estado (MERCADANTE, 2001; BARRETTO FILHO, 2001). Apesar da visão do governo, de que as florestas garantiam a integridade territorial, ter possibilitado aos

⁴¹ A União Internacional para a Proteção da Natureza – UIPN foi fundada em 1948 e priorizou por quase uma década questões de cunho preservacionista. No entanto, com a ampliação da percepção das consequências ecológicas das atividades humanas, fomentada pela *Commission on Ecology*, seus interesses começaram a abranger a conservação, o que levou inclusive à mudança de seu nome para UICN (MCCORMICK, 1992). A UICN figura entre as principais organizações ambientais do mundo, reunindo agências governamentais e não-governamentais em prol da conservação da natureza.

⁴² A FAO foi criada em 1945, atuando como um fórum neutro nos esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar.

⁴³ O primeiro PND abrangeu o período de 1972 a 1974, o segundo de 1975 a 1979 e o terceiro de 1979 a 1985.

ambientalistas contribuírem para o estabelecimento de importantes normas de proteção ao meio ambiente, em contraponto, os vários projetos e programas, com foco no desenvolvimento regional, cooperaram indiretamente ou foram responsáveis por enormes impactos nos ecossistemas brasileiros (URBAN, 1998; LEUZINGER, 2007).

Entre esses programas e projetos⁴⁴, cabe destacar, a partir da década de 1970, (1) o Programa de Integração Nacional – PIN⁴⁵ que previa a construção de rodovias a serem utilizadas como focos de migração para a Amazônia e implantação de atividades econômicas, buscando a expansão da fronteira econômica agrícola para o norte do país, ainda pouco explorado, para promover a integração nacional (KOHLHEPP, 2002); (2) o projeto RADAM – Radar da Amazônia, organizado pelo Ministério das Minas e Energia com recursos do PIN, que começou, em 1971, a coleta de dados da geologia, geomorfologia, hidrologia, solos e vegetação, inicialmente na Amazônia, sendo em 1975, devido ao seu sucesso, estendido para todo o Brasil, passando a se chamar RADAM Brasil (PERREIRA *et al.*, 2009; SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (CPRM), 2012); e (3) o Programa Polamazônia (Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais na Amazônia), iniciado em 1974, que foi estruturado na concepção dos polos de desenvolvimento, contando com subsídios do governo para atrair empresas privadas. Com isso, “bancos, companhias de seguros, mineradoras, e empresas estatais, de transportes ou de construção de estradas” investiram na exploração das terras amazônicas introduzindo grandes projetos de criação de gado e devastando a floresta (KOHLHEPP, 2002, p. 39).

A Amazônia teve papel importante nas políticas desenvolvimentistas por se tornar o centro de uma “estratégia geopolítica que combinava programas de exploração da infraestrutura e econômicos [...] com um projeto de colonização para o assentamento de nordestinos sem-terra” (KOHLHEPP, 2002, p. 37).

Apesar do cenário devastador e da “região amazônica ser vista como escape espacial para os conflitos sociais não-solucionados” (KOHLHEPP, 2002, p. 37), o II PND carregava o ideário de que a preservação fazia parte do

⁴⁴ Podemos citar ainda: Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA (1971); Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE (1972); Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE (1974).

⁴⁵ O PIN foi criado pelo Decreto-Lei n. 1.106, de 16 de junho de 1970.

desenvolvimento e que os recursos naturais deveriam ser defendidos. Isso, possivelmente, como um reflexo da participação brasileira na Primeira Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas – ONU, realizada, em 1972, em Estocolmo (MEDEIROS, 2006; LEUZINGER, 2007).

O II PND postulou a criação de Parnas e Flonas na região amazônica como uma forma de aliar desenvolvimento e conservação da natureza. Cabe ressaltar nesse contexto a importância do estudo “Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia”, realizado por Wetterberg *et al.* (1976), que, além de ter sido a base para um programa de conservação da natureza para a Amazônia, contribuiu para a elaboração da primeira etapa do Plano do Snuc (MERCADANTE, 2001). Entretanto, apesar da influência exercida por ambientalistas dentro e fora do governo e da importância dada pelo regime militar às orientações científicas, pelo seu caráter tecnocrático, as UCs, como um meio de apropriação política do espaço, conjugadas ao planejamento do desenvolvimento do país, compuseram um mecanismo de domínio territorial e controle social (BARRETTO FILHO, 2001; 2004).

O III PND (1979-1985) não foi implantado e encerrou “um ciclo de trinta anos (desde 1949) de planejamento econômico para o desenvolvimento, a ele sucedendo-se meros planos de estabilização macroeconômicos, até meados dos anos 90, pelo menos” (ALMEIDA, 2005). O período do III PND foi um momento importante para a política ambiental brasileira. O fato de Paulo Nogueira-Neto, ambientalista respeitado⁴⁶ e com aptidão política, ficar à frente da Sema de 1973, ano da sua criação, até 1985, criou a atmosfera necessária para que fossem elaboradas, por exemplo, a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, que orientava a criação de Esecs e APAs, a PNMA⁴⁷ e para que fosse instituído, por meio desta última, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Logo após a sanção da Lei n. 6.902 no mês de abril, em junho do mesmo ano, o Decreto n. 86.061 criou sete Esecs distribuídas nos estados do Amapá, Amazonas, Rio Grande do Sul, Roraima, Mato Grosso, Acre e Piauí. Segundo palavras de Paulo Nogueira-Neto, a aprovação da Lei n. 6.902 “foi uma grande, imensa vitória da ecologia” (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 225).

⁴⁶ Para a compreensão da trajetória de Paulo Nogueira-Neto como ambientalista, ver o livro “**Uma trajetória ambientalista**: diário de Paulo Nogueira-Neto” (NOGUEIRA-NETO, 2010).

⁴⁷ A PNMA foi estabelecida pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Pela conjuntura política já apresentada, as negociações para a construção desses elementos, que viriam a compor parte do atual sistema da legislação ambiental brasileira, foram carregadas de desesperança, apreensão e insegurança constante, e os resultados positivos eram comemorados como grandes avanços.

Já em meio a atmosfera da democratização política do Brasil e depois de transcorridos sete anos da publicação do Plano do Snuc em 1982, o IBDF e a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema^{48;49}, assinaram um protocolo de intenções com a Fundação Pró-Natureza – Funatura para que fossem revisados os conceitos das categorias de UCs e elaborado um Anteprojeto de Lei. A coordenação geral do trabalho foi de Maria Tereza Jorge Pádua e a coordenação técnica de Maurício Mercadante, ambos contaram com a assessoria de especialistas da época no Brasil: Ibsen de Gusmão Câmara, Miguel Milano, Jesus Delgado, Ângela Tresinari, José Pedro de Oliveira Costa e Cesar Vitor do Espírito Santo. Com isso, no ano de 1989, foi publicado o documento “Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc, Aspectos conceituais e Legais”, pelo recém criado Ibama⁵⁰ e pela Funatura (PADUA, 2011).

A proposta trazia oito categorias de UCs divididas em três grupos: (1) Proteção Integral – **PI**, Parna, Reserva Ecológica, MN e Refúgio de Vida Silvestre; (2) **Manejo Provisório** - Reserva de Recursos Naturais; e (3) **Manejo Sustentável** - Reserva da Fauna, APA e Resex. Foram entregues duas versões do anteprojeto, uma com a categoria Reserva Ecológica e outra com as categorias Rebio e Esec. Os consultores consideraram as duas últimas muito semelhantes e eles eram favoráveis à junção de ambas na categoria Reserva Ecológica. Como havia um forte movimento contrário a essa última opção, duas versões foram encaminhadas para apreciação (MERCADANTE, 2001).

O anteprojeto da Funatura conceituava cada uma das categorias propostas e “[...] estabelecia os objetivos nacionais de conservação da natureza, critérios

⁴⁸ Havia uma rixa entre o IBDF e a Sema e cada órgão era responsável, até suas extinções, pela criação e gestão de diferentes categorias de áreas protegidas (LEUZINGER, 2007). Segundo relato de Maria Tereza Jorge Pádua, a Sema e o IBDF tinham discordâncias porque à frente da Sema estava Paulo Nogueira-Neto, que defendia a criação de Esecs onde houvesse áreas disponíveis, e o IBDF, capitaneado por Maria Tereza, sustentava a necessidade do uso de critérios científicos para a criação de parques (URBAN, 1998).

⁴⁹ A Sema era um órgão subordinado ao Ministério do Interior, instituída pelo Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973, e extinta pela Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, mesma lei que criou o Ibama.

⁵⁰ O Ibama foi criado pela Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, sendo uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

básicos para a criação e gestão das UCs e criminalizava o dano às áreas protegidas, estabelecendo pena de dois a seis anos de reclusão” (MERCADANTE, 2001, p. 195). No Executivo houve mudança desse último item, que foi substituído por uma penalização por sanções administrativas ao invés de criminalizar os danos. Já o Conama aprovou o anteprojeto com poucas alterações, mas, durante as consultas públicas realizadas pelo órgão, o documento sofreu modificações expressivas. No mesmo ano do IV Congresso Mundial de Parques⁵¹, realizado em fevereiro de 1992, em Caracas, na Venezuela, e da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, que ocorreu entre 3 e 14 de junho no Rio de Janeiro, o então Projeto de Lei - PL n. 2.892/92 foi encaminhado ao Congresso Nacional, no dia 22 de maio, poucos dias antes do início da conferência (MERCADANTE, 2001). Em 05 de junho de 1992, foi publicado no Diário do Congresso Nacional e, nessa mesma data, enviado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – CDCMAM (SOUZA, 2012).

O primeiro relator do PL n. 2.892/92, também chamado de PL do Snuc, foi o deputado Tuga Angerami e, quatro meses depois, assumiu a relatoria o deputado Fábio Feldmann, em dezembro daquele ano, contando com a assessoria de Maurício Mercadante (RAMOS; CAPOBIANCO, 1996; MERCADANTE, 2001; FERREIRA, 2004). Feldmann apresentou, no começo de 1994, uma primeira proposta de substitutivo ao PL do Snuc que questionava a legitimidade do sugerido no projeto original frente à realidade do país.

Os argumentos do parecer do deputado⁵² foram centrados no que ele chamou de “forma tradicional” de criação e da finalidade das UCs. Em relação à criação, as principais ponderações se referiram ao fato de que elas aconteciam de cima para baixo, sem a possibilidade de participação e decisão das sociedades locais e sem respeitar a dinâmica socioeconômica local e regional. Quanto à finalidade das áreas, segundo Feldmann, estas eram criadas quase exclusivamente para a preservação dos ecossistemas, deixando as UCs intocadas e sob total domínio do Poder Público. Resultando em uma constante pressão social sobre as

⁵¹ Esse congresso tratou da relação populações humanas e áreas protegidas, tanto que foi intitulado de “Povos e Parques”.

⁵² O parecer do Deputado Fábio Feldmann não se encontra disponível na página de acompanhamento do PL 2.892/92, no site da Câmara dos Deputados, por isso foi utilizada para a análise a citação direta do parecer usada por Mercadante (2001).

áreas pela situação de pobreza das populações humanas que viviam dentro dela ou no seu entorno, além da pressão dos setores econômicos com interesses diversos sobre a terra e os recursos naturais nela presentes. Esse contexto fazia com que as UCs não fossem implantadas de fato, uma vez que não dispunham de recursos financeiros nem ao menos para a regularização fundiária das suas terras.

Valendo-se de experiências internacionais apresentadas no relatório "Nosso Futuro Comum" da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e documentos como "Cuidando do Planeta Terra", publicação conjunta do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, IUCN e WWF, e o "Estratégia Global para a Biodiversidade", publicado pelo PNUMA, IUCN e Instituto de Recursos Mundiais – WRI, Feldmann procurou mostrar que as discussões internacionais sobre as áreas protegidas apontavam para a necessidade de uma conciliação dos objetivos de manejo dessas áreas com os ecossistemas e comunidades do seu entorno. Trazendo à tona, dessa forma, temas como planejamento biorregional, gestão integrada, participação social, geração de renda, conciliando conservação e desenvolvimento e retorno econômico para as comunidades em função da presença das UCs (MERCADANTE, 2001).

Esses temas foram direta ou indiretamente inseridos no substitutivo ao PL do Snuc do Deputado Fábio Feldmann, ao texto original do Poder Executivo, destacando-se a proteção às populações tradicionais, uma vez que estas não foram mencionadas no PL. Na análise do texto de Feldmann, fica clara a distinção feita entre a chamada “conservação tradicional” ou preservação e o socioambientalismo⁵³.

Durante o ano de 1994, foram realizados um seminário pelo Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais – IEA e um *workshop* pelo MMA, nos quais foi discutido o Substitutivo de Feldmann. Do primeiro, realizado no mês de maio e

⁵³ Entre as instituições consideradas preservacionistas que exerciam influência junto ao governo nesse período, e que merecem destaque, estão a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN (fundada em 1958), a Pronatura (fundada em 1985), a Funatura (fundada em 1986) e a Fundação Biodiversitas (fundada em 1989) (DIEGUES, 2001). Lembrando que entre elas está a responsável pela elaboração do Anteprojeto do Snuc, a Funatura. Já entre as organizações que poderiam ser consideradas como socioambientais com atuação importante no mesmo período estavam a Sociedade Mamirauá (fundada em 1990) e a Fundação Vitória Amazônica – FVA (fundada em 1990), ambas localizadas na Amazônia.

O Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas (Nupaub) da Universidade de São Paulo (USP), criado em 1988, também contribuiu fortemente para as discussões envolvendo as populações tradicionais e a conciliação da conservação da diversidade biológica com a conservação da diversidade cultural (DIEGUES, 1988).

intitulado “Populações, Territórios e Recursos Naturais”, resultou uma manifestação contrária dos participantes do seminário em relação ao texto no que se referia à falta de participação das populações locais em todas as fases das UCs, desde sua criação a sua gestão. Já o *workshop* sobre UCs, ocorrido de 29 de novembro a 02 de dezembro, deixou claras as divergências entre os ambientalistas sobre os modelos de áreas protegidas que o Snuc deveria preconizar (RAMOS; CAPOBIANCO, 1996; MERCADANTE, 2001). De um lado estavam aqueles que acreditavam que elas deveriam prezar tanto pela conservação da biodiversidade como pela melhoria de vida das populações humanas, além de serem tolerantes à presença de populações tradicionais nas UCs, e de outro estavam os que defendiam a mínima interferência humana nos ecossistemas naturais.

Contudo, depois de todas as discussões suscitadas pelo primeiro substitutivo apresentado pelo Deputado Fábio Feldmann, o texto do substitutivo preliminar enviado à CDCMAM, no final de 1994, foi semelhante àquele da versão do Poder Executivo. Segundo o próprio Feldmann, essa mudança de posição em relação ao Substitutivo se deu por um receio de que as UCs de PI sucumbissem ao conceito de população tradicional inserido na primeira versão do Substitutivo, uma vez que “[...] havia muita pressão de reforma agrária nas unidades de conservação no Brasil como um todo” (FELDMANN⁵⁴, 2011 *apud* SOUZA, 2012, p. 54).

Após a saída de Feldmann, assumiu a relatoria do substitutivo, em março de 1995, o Deputado Fernando Gabeira. A CDCMAM, então presidida pelo Deputado Sarney Filho, realizou seis audiências públicas nas cidades de Cuiabá, Macapá, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. Estiveram envolvidos nos debates órgãos de governo, representantes da sociedade civil organizada e centros de pesquisa/universidades (MERCADANTE, 2001; SOUZA, 2012). Houve um amplo debate envolvendo conservação e os temas populações tradicionais ou rurais, presença humana em UCs e RPPNs (FERREIRA, 2004).

Gabeira resgatou a versão do início de 1994 do Substitutivo de Feldmann e com base nos resultados das consultas públicas fez novas proposições (MERCADANTE, 2001).

O parecer do deputado foi ao encontro do primeiro parecer de Feldmann, argumentando que, desde o anteprojeto de Lei de 1989, as áreas protegidas

⁵⁴ Entrevista fornecida por Fábio Feldman, primeiro relator do PL 2.892/92, na Câmara dos Deputados, em Brasília, em dez. 2011.

assumiram um novo papel para a conservação da natureza e o desenvolvimento social e econômico regional. Destacou a importância da participação social tanto na criação como na gestão das UCs, assim como a questão fundiária a elas relacionadas. As populações tradicionais e comunidades locais mereceram distinção, sendo as primeiras enaltecidas como agentes da manutenção da diversidade biológica e de proteção dessas áreas. A gestão centralizada das UCs foi apontada como uma das causas das dificuldades administrativas enfrentadas pelo Poder Público Federal, principalmente pela desconsideração dos poderes estaduais e municipais e da sociedade civil organizada. A ampliação das possibilidades de captação de recursos financeiros para a gestão das UCs, tendo como uma das opções a iniciativa privada, também foi mencionada, assim com as RPPNs. No substitutivo de Gabeira essas últimas passaram a ser consideradas UCs (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999).

Gabeira propôs quatro novas categorias de uso sustentável: (1) Reserva Produtora de Água; (2) Reserva Ecológico-Cultural; (3) Reserva Ecológica-Integrada - REI; e (4) Reserva Indígena de Recursos Naturais.

Na versão final aprovada pela Câmara, somente a categoria Reserva Ecológica-Cultural⁵⁵ permaneceu, mas com o nome de Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS, sendo as demais excluídas (MERCADANTE, 2001).

Dentre as categorias propostas, merece destaque no escopo deste trabalho a categoria REI, que foi a precursora do que depois passou a se chamar “Mosaico de Áreas Protegidas - MAP”⁵⁶.

Assim como aconteceu com o substitutivo de Feldmann, o de Gabeira foi longamente discutido. Durante dois dias, no final do mês de abril do ano de 1996, ocorreu um seminário interno, com a participação de alguns convidados, promovido pelo Instituto Socioambiental – ISA. Nesse seminário estiveram reunidos diversos especialistas⁵⁷, além de Feldmann e Gabeira. O objetivo desse seminário era a

⁵⁵ Segundo Diegues (1996), essa categoria foi proposta pelo Nupaub com objetivo de aliar a conservação da diversidade biológica com a conservação da diversidade sociocultural, entretanto a idealização das RDS é atribuída ao biólogo José Márcio Ayres e seus colaboradores (RYNALDS; BRANDON, 2005; QUEIROZ, 2005). Essa informação é corroborada pela promulgação da lei que transformou a Esec de Mamirauá na RDS Mamirauá, em 16 de julho de 1996 (AMAZONAS, 1996). Ayres foi o responsável pela criação da Esec de Mamirauá, assim como pela sua recategorização.

⁵⁶ Essa discussão será aprofundada na seção 3.2.2.

⁵⁷ Entre os convidados estavam: Kléber Ramos Alves (MMA); Maria Cecília Wey de Brito (Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo – SMA-SP); Antônio Carlos Diegues (Núcleo de Pesquisas em Áreas Úmidas da USP – Nupaub); Deborah de Magalhães Lima (Sociedade Civil Mamirauá) - Esec de Mamirauá/AM; Carlos Miller (Fundação Vitória Amazônica) - Parna do Jaú/AM, Eugênio

discussão da nova lei com base em experiências vivenciadas no território brasileiro de projetos envolvendo populações tradicionais ou rurais e UCs (RAMOS; CAPOBIANCO, 1996). Como o evento foi promovido pelo ISA, as discussões se voltaram muito para as possibilidades de permanência das populações e o uso dos recursos naturais em UCs.

Ocorreram ainda dois seminários na Câmara dos Deputados o primeiro realizado no final do mês de novembro de 1996, intitulado “Seminário Internacional sobre a Presença Humana em Unidades de Conservação”, foi organizado conjuntamente pela CDCMAM, Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, ISA, WWF, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, Sociedade Civil Mamirauá, Banco Mundial, com apoio do Conselho Britânico e do PPG7. José Márcio Ayres, um dos idealizadores dos corredores ecológicos ou de biodiversidade e Paulo Nogueira-Neto, idealizador tanto dos CBs como dos MAPs, estiveram presentes nesse evento (JACOBI, 1998, MERCADANTE, 2001). O segundo seminário tratou especificamente das RPPNs (MERCADANTE, 2001).

A intensificação das discussões sobre a presença humana em UCs fez com que os conservacionistas se organizassem levando à criação da Rede Pró-Unidades de Conservação (Rede Pró-UC), ainda em 1996, e à realização, no ano seguinte, do Primeiro Congresso Brasileiro de UCs em Curitiba. Segundo Vallejo (2002), a Rede Pró-UC surgiu de uma somatória de esforços de ONGs conservacionistas frente aos descasos do Poder Público com as UCs, já para Mercadante (2001, p. 225) seu papel era “[...] defender o modelo tradicional de UC e, conseqüentemente, combater as inovações propostas pelo relator ao PL n. 2.892/92”. Isso se reafirma pelo teor da moção aprovada pelos participantes do Congresso Brasileiro de UCs que rejeitava o Substitutivo ao PL por conter “[...] impropriedades conceituais e técnicas que podem causar profundos danos às áreas protegidas [...]” e propunha o resgate da versão do

Scanavino (Projeto Saúde e Alegria) - Flona do Tapajós; Mariana Pantoja Franco (Universidade Estadual de Campinas) - Resex do Alto Juruá/AC; Luiz Paulo Pinto (CI) - Rebio do Una/BA; Paulo Sérgio Ferreira Neto (CTA-Zona da Mata) - Pares da Serra do Brigadeiro/MG; Renato Rivaben Salles (Fundação Florestal de São Paulo) - Resex em Mata Atlântica; Clayton Ferreira Lino (Conselho Nacional da RB da Mata Atlântica - CN-RBMA) - RBMA; Paulo Nogueira Neto (USP); José Pedro de Oliveira Costa (presidente do CN-RBMA); Lucila Vianna (SMA-SP), Deputado Fernando Gabeira (relator do PL 2.892/92); Deputado Fábio Feldmann (Secretário de Meio Ambiente de São Paulo e antigo relator do PL) e Maurício Mercadante (assessor legislativo da Câmara dos Deputados) (RAMOS; CAPOBIANCO, 1996). Cabe destacar a presença de João Paulo Capobianco do próprio Isa).

PL aprovado pelo Conama (CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CBUC), 1997, p. 610).

Em meio a essas discussões e disputas sobre as funções das UCs, no final de 1996, Gabeira apresentou seu substitutivo para votação pela CDCMAM. No entanto, uma articulação da Casa Civil da Presidência da República impediu a votação com a justificativa de que o texto apresentava dispositivos inconstitucionais, além de aumento de despesas para o Governo. Segundo Mercadante (2001), os reais motivos foram as pressões de setores do próprio governo que consideravam o substitutivo “socioambientalista”, que ia de encontro a uma política de governo “preservacionista”. Um ano mais tarde, no começo de 1998, Gabeira conseguiu colocar a segunda proposta de Substitutivo em votação, mas o PL não entrou na ordem do dia do Plenário.

Nesse mesmo período, uma nova tentativa de conciliação foi empreendida pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável – Fboms, reunindo preservacionistas e socioambientalistas para um diálogo. As propostas formuladas foram, em boa parte, aceitas pelo relator e, segundo Mercadante (2001), os preservacionistas foram beneficiados nesse processo.

A demora na votação do PL fez com que o WWF, o Instituto Socioambiental - ISA e o Instituto de Estudos Sócio Econômicos – Inesc⁵⁸, em conjunto com outras organizações, iniciassem, em 1999, uma campanha para sua aprovação. Somente em 08 de junho daquele ano, a Casa Civil apresentou uma proposta que foi essencialmente aceita pelo relator. No dia 09 de junho, o projeto foi votado e aprovado pela CDCMAM com pequenas modificações e, no dia seguinte, votado e aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com uma alteração importante que foi a inserção do dispositivo que previa que as UCs seriam criadas somente por lei (MERCADANTE, 2001).

Encaminhado ao Senado, apesar dos esforços do Governo em evitar emendas para não atrasar ainda mais o trâmite do PL, os ruralistas, representados pelo Senador Jonas Pinheiro, apresentaram cinco delas prevendo a indenização aos proprietários afetados pela criação das UCs ou pelas limitações ao uso da

⁵⁸ O Inesc foi criado em 1979 com o objetivo de fortalecer a sociedade civil e de ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas nacionais e internacionais.

propriedade nas zonas de amortecimento e nos corredores ecológicos, mas as emendas não foram aceitas pelo Senado. Depois da Câmara dos Deputados e do Senado, restava ainda a negociação dos vetos junto à Presidência da República. Com isso, foram vetados: (1) a definição de população tradicional, rejeitada pelos preservacionistas por ser considerada abrangente e também pela então Senadora Marina Silva, representante dos seringueiros, por ser muito restritiva; (2) o Inciso III do § 2º do Artigo 21, sugerido pelo então Deputado Luciano Pizzato, que permitia a extração de recursos naturais em RPPNs, exceto madeiras; e (3) o Artigo 56 no qual o Poder Executivo era obrigado a reclassificar as áreas das UCs de proteção integral ocupadas por populações tradicionais ou reassentá-las em dez anos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999; MERCADANTE, 2001; SOUZA, 2012).

O PL do Snuc foi finalmente sancionado e publicado no Diário Oficial da União no dia 19 de julho, transformado na Lei n. 9.985/00. Foram vetados, além dos três vetos anteriores, mais seis dispositivos. Dentre eles, o § 1º do Artigo 22, que definia que as UCs seriam criadas por lei, o que restringiria sua criação ao Poder Legislativo. Esse tema foi motivo de controvérsia durante a tramitação do PL, desde o Anteprojeto de Lei até a apresentação do segundo substitutivo de Gabeira, quando se acordou que as UCs não deveriam ter sua criação restrita ao Executivo ou ao Legislativo, mas poderiam ser criadas por ambos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000; MERCADANTE, 2001).

O Artigo 45, que versa sobre a exclusão de áreas a serem indenizadas para regularização fundiária das UCs, teve vetados seus incisos I e II. O Inciso I excluía as APPs com vegetação, e o Inciso II, as reservas legais - RLs que não possuísem plano de manejo ou estudo de impacto ambiental. Os vetos tiveram como argumentos que o Inciso I incentivaria o desmatamento das APPs, uma vez que fala em áreas com vegetação, e que o Inciso II incentivaria a elaboração de planos de manejo, o que poderia acarretar no uso excessivo das RLs.

O Artigo 37, que previa que as parcelas de propriedades privadas em RVS e MN e as RPPNs seriam consideradas áreas de interesse ecológico para a isenção do Imposto Territorial Rural, foi vetado, pois a isenção é considerada um favor fiscal, tendo sua exigibilidade apenas suspensa, diferente da não tributação que garantiria esse atributo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, 2000). Os vetos elencados anteriormente foram propostos pelo MMA e o Artigo 37 contou também com manifestação favorável ao veto do Ministério da Fazenda.

Os vetos do caput do Artigo 40, do Artigo 39 e caput do Artigo 40-A do Artigo 40, referentes às penalidades de danos causados às UCs de Proteção e suas zonas de amortecimento, tiveram origem na Presidência da República e a argumentação utilizada foi a de que os dispositivos não especificavam os danos, ferindo assim os princípios que regem o Direito Penal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999; 2000).

A aprovação da Lei do Snuc, se considerarmos o percurso desde o Anteprojeto publicado em 1989, levou mais de dez anos para se efetivar. Foi necessária muita negociação, principalmente entre os conservacionistas e os socioambientalistas⁵⁹, pois as décadas que antecederam esse período foram o marco de grandes mudanças na concepção da função, criação, gestão e manejo das UCs. Os ruralistas, que hoje exercem vigorosa pressão sobre a legislação ambiental como um todo e possuem uma bancada com força política no Congresso e no Senado, não exerceram uma interferência tão grande no texto da Lei do Snuc. Para Pádua (2011), uma liderança entre o grupo dos conservacionistas, o processo que envolveu as mudanças apresentadas nos substitutivos, e que culminaram na Lei n. 9.985/00, desconsiderou os argumentos dos especialistas, preponderando ali interesses políticos. Essa afirmação demonstra a desconsideração em relação aos especialistas contrários às ideias dos considerados preservacionistas.

Os socioambientalistas, apesar de considerarem o texto aprovado distante do ideal, concordaram que houve avanços na inserção dos temas por eles defendidos, com destaque para a definição de categorias de UCs que possibilitassem a presença humana e a participação social na criação e gestão das unidades. Mas para Mercadante (2001), “o pêndulo”, durante as discussões dos substitutivos, moveu-se mais de uma vez no sentido dos “preservacionistas”, isso principalmente em função do apoio recebido por estes da Casa Civil da Presidência da República.

Independentemente do grupo que obteve mais vitórias em relação às ideias defendidas e dos importantes ganhos para conservação da biodiversidade que a criação do sistema trouxe consigo, com distinção para a junção e organização das diretrizes referentes às UCs, que se encontravam dispersas em diferentes textos legais, em uma única lei (MERCADANTE, 2001; PÁDUA, 2011; RANIERI *et al.*, 2011), existem ainda muitas lacunas que não foram preenchidas mesmo depois de

⁵⁹ Para uma maior compreensão das disputas entre esses dois grupos ler Creado e Ferreira (2012).

passados 13 anos de sua criação. Entre elas, vale destacar a regularização fundiária que acaba por impossibilitar a real implantação da grande maioria das UCs.

Com o Snuc, foram criadas ao todo 12 categorias, sendo cinco de proteção integral e sete de uso sustentável. Dentre as UCs de proteção integral, as Esec, as Rebios e os Parnas são exclusivamente de posse e domínio público, sendo necessária a desapropriação de áreas privadas inseridas no interior dos seus limites. Já os monumentos naturais e os RVS podem ser constituídos de áreas particulares, desde que o uso da propriedade seja compatível com os objetivos das UCs e haja a concordância dos proprietários em relação às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade. Caso contrário, as áreas devem ser desapropriadas.

No grupo das UCs de uso sustentável, as Flonas, as Resex, as Reservas de Fauna e as RDSs são de domínio público e as Apas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico – Aries são constituídas por terras públicas ou privadas. Somente as RPPNs são áreas exclusivamente privadas.

Isto é, das 12 categorias, sete necessitam obrigatoriamente de desapropriação, caso existam nas suas áreas propriedades particulares, e duas podem vir a necessitar. Segundo estimativas do MMA, seriam necessários “um bilhão de reais anuais pelos próximos 20 anos para custear somente o passivo federal” de desapropriação para regularização fundiária (RANIERI *et al.*, 2011, p. 153).

Fora isso, o direcionamento das políticas públicas para a aceleração do crescimento econômico, aliado à diminuição de investimentos públicos para a conservação da natureza no país, fizeram com que houvesse um recuo em relação às áreas protegidas. Exemplos disso são a recente queda no número de UCs criadas e os cortes no orçamento a elas destinado.

Em relação ao primeiro exemplo cabem algumas comparações. No governo Dilma foram criadas, até o terceiro bimestre do ano de 2013, apenas três UCs de proteção integral, somando juntas 44.095 hectares⁶⁰, e nenhuma UC de uso sustentável. No decorrer dos oito anos do governo FHC, foram criados 8.176.481,88 hectares de UCs de proteção integral e 14.002.894,55 hectares de UCs de uso

⁶⁰ Foram criados o Parna da Furna Feia, na Caatinga, em 2012 com 8.517 hectares; a Rebio Bom Jesus, na Mata Atlântica, também em 2012, com 34.178 hectares, ambos por decreto, e o Parna Marinho das Ilhas dos Currais, com 1400 hectares, em 2013, por iniciativa do legislativo.

sustentável, totalizando 22.179.376,43 hectares. E, nos também oito anos do governo Lula, foram criados 10.587.514,37 hectares de UCs de Proteção Integral e 14.152.044,68 hectares de UCs de uso sustentável, num total de 24. 739.559,05 hectares (SOUZA, 2012). Os resultados das políticas de criação de UCs nesses três governos podem ser verificados no GRÁFICO 1, abaixo.

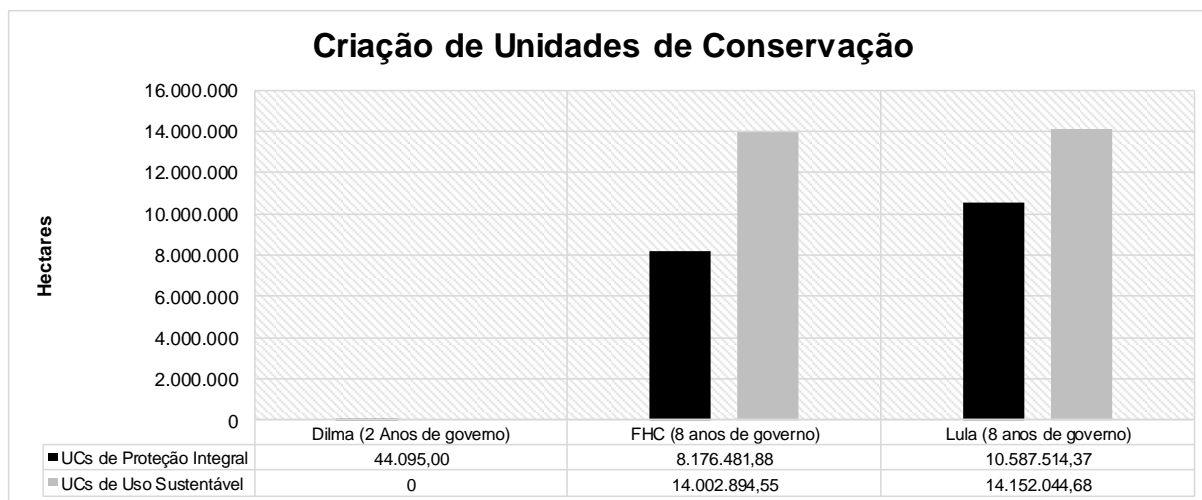


GRÁFICO 1 - COMPARATIVO DA CRIAÇÃO DE UCS NOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA
FONTE: A autora (2013)

Os antecessores da Presidente Dilma criaram uma média de um milhão de hectares ao ano só de UCs de proteção integral no período dos seus governos. Já a média de criação de UCs de Dilma é de 14.648 hectares ao ano nos seus quase três anos de governo. Segundo dados levantados pelo Instituto Socioambiental (Isa), há 14 processos de criação ou ampliação de UCs federais⁶¹ parados no MMA. Juntas essas unidades acrescentariam 1,2 milhão de hectares de áreas protegidas ao país (SOUZA, 2012).

Fora isso, no segundo semestre de 2013, foi anunciado o segundo corte orçamentário do ano para o ICMBio. O MMA perdeu, segundo a reportagem do jornal eletrônico ((o))eco, R\$ 246,8 milhões, 11,7% do seu orçamento de R\$ 2,1 bilhões para o ano de 2013, e com isso o Ministério acaba por reduzir o orçamento de suas autarquias, afetando assim o ICMBio. Cabe esclarecer que o corte atingiu quase todos os Ministérios, não se restringindo ao MMA, mas, com ele, a situação do ICMBio, que recebe cerca de um quarto do orçamento do Ministério, que já era

⁶¹ Os processos são referentes à criação de uma Esec, uma Rebio, quatro Parnas, cinco Revis e três Resex.

complicada, se agrava e assim a condição de abandono das UCs se mantém (BRAGANÇA, 2013).

Conforme Terborgh e Van Schaik (2002, p. 26), a conservação da biodiversidade enfrenta dois desafios principais, a destinação de áreas para sua proteção e a posterior proteção efetiva delas “de um conjunto de forças destrutivas, muitas ilegais, mas algumas legais”. A criação de UCs não garante sua proteção e a falta de recursos para o órgão responsável por elas para que se alcance a sua efetiva implantação e gestão deixa claro que a conservação da biodiversidade não foi prioridade em nenhum dos governos até o momento. Alguns investiram mais e outros menos, mas a realidade atual é a de longo caminho a ser percorrido para se chegar à implantação do Snuc. Segundo avaliação de Pádua (2011, p. 36), a existência da lei do Snuc “não aumentou significativamente a qualidade do manejo das unidades de conservação, nem melhorou as condições do seu uso público”, reflexo da falta de apoio da opinião pública.

Mas apesar das enormes dificuldades enfrentadas, o sistema trouxe importantes progressos como a normatização das categorias de UCs e de seus processos de criação, implantação e gestão, proporcionando uma visão integrada de manejo da conservação, e ainda garantiu a participação da sociedade na sua gestão. Oportunizando, assim, maior “[...] transparência e controle social na execução dessa política” (SOUZA *et al.*, 2011, p. 9).

É fato que as UCs são a forma mais efetiva de manter a disponibilidade e a qualidade dos recursos naturais para a sociedade. Entretanto, como os produtos e serviços gerados pelas UCs são “em geral de natureza pública, prestados de forma difusa, seu valor não é percebido pelos usuários, que na maior parte dos casos não pagam diretamente pelo seu consumo ou uso” (MEDEIROS; YOUNG, 2011, p. 6). Isso enfraquece sua importância política, uma vez que a sociedade de forma geral desconhece os benefícios e serviços gerados por elas e muitas vezes se posiciona de forma contrária a sua criação e manutenção, principalmente por não compreender sua participação no desenvolvimento econômico e social do país (MEDEIROS; YOUNG, 2011).

Conciliar desenvolvimento e conservação dentro e fora das UCs é o cerne das políticas públicas para que o crescimento econômico não seja dissociado da natureza. Nesse sentido, o Snuc também trouxe suas contribuições ao delimitar estratégias que visam o planejamento e a gestão integrada de territórios permeados

por diferentes usos públicos e privados, buscando a utilização sustentável dos componentes da diversidade biológica para os processos ecológicos essenciais e a vida humana no planeta possam ser mantidos.

3.2 PARA ALÉM DAS UCS: OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DO SNUC

O Snuc reconhece três tipologias que possuem o propósito do planejamento e gestão integrada: as RBs, os corredores ecológicos e os MAPs, que serão apresentados a seguir.

As Reservas Mundiais da Biosfera são uma categoria internacional de UC, criadas na década de 1970 pela Unesco⁶². Como já visto, o Brasil incorporou as RBs na lei do Snuc, com o status de uma categoria especial, em um capítulo dedicado a elas⁶³, mas pelo seu caráter internacional não são alvo deste estudo.

A seguir, serão abordados os dois modelos nacionais desenvolvidos com finalidades semelhantes às das RBs, os corredores e os mosaicos. Além do resgate das concepções e da conjuntura da inserção de ambos no Snuc, também se buscou esclarecer suas raízes, ideários, estruturas de organização, modelos de gestão e funcionamento. Foi dado destaque ao PCE e à Cooperação Franco-Brasileira, o primeiro voltado à experiência com os corredores ecológicos regionais e a segunda aos MAPs.

⁶² O Brasil aderiu ao Programa MaB em 1974 e a Comissão Brasileira do Programa Homem e Biosfera – Cobramab, coordenada então pelo Ministério de Relações Exteriores, foi criada por meio do Decreto n. 74.685 de 14 de outubro de 1974. A comissão teve sua composição redefinida e passou a ser atrelada ao MMA em 1999 pelo Decreto s/n de 21 de setembro e, desde então, sua finalidade é planejar, coordenar e supervisionar no país as atividades relacionadas ao Programa MaB no Brasil.

⁶³ Segundo Medeiros (2006, p. 58), esse fato se deve “[...] à forte atuação de setores ligados a criação e gestão destas áreas no país, naquele momento já bem organizados [...]”. O autor ainda destaca que curiosamente “[...] o mesmo tratamento não foi dado às outras Áreas com Reconhecimento Internacional também existentes no país” (MEDEIROS, 2006, p. 58).

3.2.1 Os Corredores Ecológicos

Nesta seção, pretende-se apresentar as bases conceituais que conduziram a definição dos corredores como suporte para conter a erosão da biodiversidade em todo o mundo.

Há uma extensa bibliografia versando sobre o tema corredores tanto no Brasil como ao redor do mundo. No entanto, os entendimentos sobre seus objetivos e funções são variados assim como suas denominações. São encontrados na literatura tratados simplesmente como corredores (MACDONALD, 2003; BENNETT; MULONGOY, 2006), corredores ripários (NAXARA, 2008), corredores ecológicos (THOMAS, 1991; GOOD, 1998; ARRUDA, 2004; AYRES *et al.*, 2005; IBAMA, 2007), corredores de vida selvagem (MCEUEN, 1993; LINDENMAYER; NIX, 1993), corredores biológicos (ROSENBERG; NOON; MESLOW, 1997; LAURANCE, 2004), corredores de conservação (ROUGET *et al.*, 2006; LOMBARD *et al.*, 2010), corredores socioambientais (COSTA-ALVES, 2007) e CBs (FONSECA *et al.*, 2004; IUCN, 2004; SANDERSON *et al.*, 2006).

Conforme Shafer⁶⁴ (1990, *apud* CASES, 2007 b), o primeiro a utilizar o termo corredor foi o paleontólogo Simpson, no ano de 1936, ao abordar a dispersão de espécies entre continentes. Entretanto, segundo McEuen (1993), o primeiro pesquisador a sugerir possíveis benefícios para conservação com a conexão entre reservas naturais foi Preston, no ano de 1962, ao observar que áreas isoladas continham menos espécies que aquelas conectadas (PRESTON, 1962).

A concepção dos corredores foi motivada pela necessidade de se buscar alternativas para a manutenção da biodiversidade em espaços cada vez mais heterogêneos. A teoria da biogeografia de ilhas, apresentada por MacArthur e Wilson em 1967, contribuiu com importantes elementos para a conservação da biodiversidade ao estabelecer a relação entre o tamanho da ilha e o seu grau de isolamento e entre as taxas de imigração e extinção de espécies nela presentes.

Com a realidade da fragmentação e isolamento dos *habitats*, essa teoria embasou importantes trabalhos que buscaram a definição, não só da melhor distância entre “ilhas” e seus tamanhos, mas também da localização, formato e área

⁶⁴ SHAFER, C. **Nature reserves**: island theory and conservation practice. Washington: Smithsonian Institution Press, 1990.

mínima a ser protegida em meio à diversidade da paisagem modificada pelas atividades humanas.

As populações de espécies se distribuem hoje em manchas de *habitats* naturais ou seminaturais de qualidade variável, dispersas em uma matriz de uso intensivo da terra. Quando inseridas em um contexto regional, o conjunto dessas populações formam uma metapopulação. O modelo de “dinâmica de metapopulações”, proposto por Levins em 1969, é fundamental quando inserido no contexto da fragmentação, uma vez que a movimentação pode ser um fator determinante para a abundância de espécies (TOWNSEND; BEGON; HARPER, 2006). A capacidade de movimento é própria de cada espécie e a distância entre as manchas pode ser decisiva para a migração. Além da distância, a qualidade do habitat também interfere na dinâmica da metapopulação (CERQUEIRA *et al.*, 2003). Ou seja, o tamanho, a qualidade e o grau de isolamento de um fragmento, conjugados à capacidade de movimentação das espécies são determinantes para os processos de recolonização de áreas pelas mesmas espécies ou novas.

As teorias da biogeografia de ilhas e das metapopulações deram suporte teórico para o desenvolvimento de duas disciplinas, a Biologia da Conservação e a Ecologia da Paisagem. Ambas foram essenciais para o desenvolvimento dos estudos envolvendo corredores. Os biólogos da conservação têm como base de estudo as ameaça às espécies, a taxa de extinção destas e a influência humana sobre elas, ou seja, buscam o "entendimento das ameaças enfrentadas pelas espécies e pelas comunidades inteiras" (TOWNSEND; BEGON; HARPER, 2006, p. 517). Dessa forma, a biologia da conservação é o campo de estudo desenvolvido em reação à crise de extinção de espécies e para contribuir com a conservação da diversidade biológica. Para Haddad; Rosenberg; Noon (2000), no que se refere aos corredores, o desafio da biologia da conservação é encontrar princípios gerais para o comportamento das espécies e das respostas populacionais que contribuam para sua delimitação.

Outro aspecto essencial a ser compreendido, quando abordamos os corredores, é a heterogeneidade espacial, campo de estudo dos ecólogos da paisagem. A heterogeneidade é analisada pela ecologia da paisagem sob duas abordagens principais, a geográfica e a ecológica. Conforme distinção apresentada por Metzger (2001), a abordagem geográfica tem forte ligação com o planejamento da ocupação do território, com base nos limites e potencialidades do uso econômico

das “unidades da paisagem”⁶⁵; estuda “paisagens culturais”, ou seja, aquelas profundamente modificadas pela ação humana; e enfoca macroescalas espaciais e temporais, buscando, em síntese, uma compreensão global da paisagem e o ordenamento territorial. Segundo Turner; Gardner e O'Neill (2001), é na década de 1970 que irrompe a demanda por fundamentos científicos para a gestão de grandes áreas incorporando as consequências da heterogeneidade espacial nas decisões de manejo. Somente uma década depois emerge, da tentativa de “adaptar a teoria da biogeografia de ilhas para o planejamento de reservas naturais em ambientes continentais”, a abordagem ecológica, influenciada pela ecologia de ecossistemas, pela modelagem e análise espacial (METZGER, 2001, p. 3). Sua ênfase está nas paisagens naturais, ou “unidades naturais da paisagem”, e sua escala de análise é atrelada à espécie estudada, ou seja, não se atém a macroescalas (METZGER, 2001).

O que marca as duas abordagens nos trabalhos envolvendo os corredores é a escala e o foco do planejamento, enquanto a geográfica se detém à “influência do homem sobre a paisagem e a gestão do território”, a ecológica “ênfatiza a importância do contexto espacial sobre os processos ecológicos, e a importância destas relações em termos de conservação biológica” (METZGER, 2001, p. 1).

Tanto a biologia da conservação como a ecologia de paisagens ainda encontram barreiras para a aplicação dos seus princípios, pela falta de dados referentes às espécies e aos processos ecológicos, mas mesmo assim “cada vez mais as ações de planejamento e conservação da biodiversidade são tomadas com base no conhecimento científico gerado por essas disciplinas” (HERRMANN, 2011, p. 20).

Um exemplo brasileiro disso é o “Projeto Corredores Ecológicos” - PCE que será apresentado a seguir.

3.2.1.1 A experiência do PCE

A idealização do PCE começou em 1993 na Diretoria de Ecossistemas – Direc, do Ibama (MMA, s/d f). Foi preconcebido com o nome de “Projeto Parques e

⁶⁵ Definidas como um espaço de terreno com características comuns (METZGER, 2001).

Reservas” no âmbito do PPG7 (FONSECA *et al.*, 2004), em função da premência no fortalecimento das UCs na Amazônia por meio do planejamento e da gestão participativa e da integração com o entorno destas (MMA; PPG7, 2002).

O PPG7⁶⁶ foi instituído pelo Decreto n. 563, de 5 de junho de 1992, durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello. Conforme Rueda (2006, p. 2), o Programa foi “um empreendimento dos governos federal e estaduais, e da sociedade civil brasileira, com apoio dos governos do G7⁶⁷, da União Europeia e dos Países Baixos, em operação desde 1992”. O PPG7 foi considerado “um dos principais instrumentos de cooperação internacional desenvolvida na Mata Atlântica e na Amazônia Legal” (RUEDA, 2006, p. 2).

Coordenado pelo MMA, o objetivo do Programa Piloto era a formulação e a implantação de políticas para a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico sustentável das Florestas Tropicais (ANTONI, 2010). Para alcançar esse objetivo, foram estruturados subprogramas e financiados projetos em cinco linhas temáticas: (1) conservação de áreas protegidas; (2) apoio à produção sustentável ou experimentação e demonstração de atividades que visam conciliar a conservação e o desenvolvimento; (3) demarcação das terras indígenas; (4) consolidação das instituições públicas responsáveis pelas políticas ambientais; e (5) pesquisa científica (CHAVES, 2009; ANTONI, 2010).

Os corredores ecológicos foram contemplados principalmente nas temáticas “áreas protegidas”, por meio do “Projeto Corredor Ecológico”, e “apoio à produção sustentável”, no Subprograma Projetos Demonstrativos - PDA. Segundo o próprio PPG7, os corredores ecológicos são considerados uma das estratégias mais inovadoras do Programa, uma vez que buscaram “[...] conciliar proteção e desenvolvimento socioeconômico, além da expansão e conexão entre áreas protegidas no interior de cada corredor” (CHAVES, 2009, p. 25).

O PCE, como já mencionado, teve suas primeiras versões desenvolvidas pela Direc/Ibama, com foco nas UCs da Amazônia, no entanto, passados alguns anos e com a possibilidade de ampliar sua concepção, foram contratados

⁶⁶ Os recursos investidos pelo PPG7 corresponderam a “463,1 milhões de dólares, canalizados e administrados por meio do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais – RFT, gerenciado pelo Banco Mundial [...]” (PPG7, 2009, p. 7).

⁶⁷ O Grupo dos Sete reunia os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá. Atualmente a Rússia também compõe o grupo, chamado agora de G-8.

consultores com o intuito de elaborarem uma proposta para a implementação de corredores ecológicos numa perspectiva de conservação da biodiversidade em longo prazo, por meio do manejo de grandes áreas na Amazônia e na Mata Atlântica (MMA; PPG7, 2002).

A versão original do Projeto “Corredores Ecológicos das Florestas Tropicais do Brasil” foi apresentada no primeiro semestre de 1997, por solicitação do MMA e do PPG7. Sua construção envolveu, além dos consultores⁶⁸, colabores de várias instituições do país e do exterior e a realização de dois eventos de consulta a especialistas, gestores ambientais e técnicos. Em meados de 1998, foi criado um grupo de trabalho, coordenado pelo Ibama, composto por representantes do PPG7 no MMA, entidades ambientais dos estados do Amazonas, Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais, Funai, Grupo de Trabalho Amazônico e Rede de ONGs da Mata Atlântica, para a realização de ajustes no projeto e acompanhá-lo até a avaliação final (MMA; PPG7, 2002). Em função da complexidade da estratégia, foram realizadas várias discussões e adaptações por meio de seminários, reuniões, pareceres técnicos elaborados por especialistas e ONGs, o que gerou várias versões do projeto elaboradas por outros grupos. Mas, segundo seus autores, a parte técnica da versão original não foi alterada (AYRES *et al.*, 2005).

O PCE tinha como meta, “[...] a longo prazo, colaborar para a consolidação de uma política de conservação da diversidade biológica” (MMA; PPG7, 2002, p. 9). O projeto era ambicioso, propunha-se a “[...] construir quadros econômicos, sociais e políticos sustentáveis para conservar a biodiversidade nos corredores [...]” (MMA; PPG7, 2002, p. 19).

Apesar de a sua linha mestra ser a conservação da biodiversidade, o componente socioeconômico tinha forte peso, pois, segundo seus autores, sem se levar em conta os interesses dos atores necessários à conservação, não seria possível alcançá-la. Por isso, as atividades nas áreas de interstício dos corredores deveriam vincular “[...] ações de conservação e manejo sustentável dos recursos naturais, as compensações provenientes de outras formas mais sustentáveis de utilização e gestão dos recursos” (MMA; PPG7, 2002, p. 12).

⁶⁸ José Márcio Ayres (CNPq (MCT)/Sociedade Civil Mamirauá e *Wildlife Conservation Society*); Gustavo A. B. da Fonseca (Universidade Federal de Minas Gerais e CI – BR); Anthony B. Rylands (Universidade Federal de Minas Gerais e CI – BR); Helder L. Queiroz (CNPq (MCT)/Sociedade Civil Mamirauá); Luiz Paulo Pinto (Universidade Federal de Minas Gerais e CI – BR); Donald Masterson (CNPq (MCT)/Sociedade Civil Mamirauá) e Roberto B. Cavalcanti (Universidade de Brasília e CI – BR).

O que se buscava era uma mudança do paradigma de “ilhas biológicas” para o reconhecimento dos “corredores ecológicos”. As UCs ocupavam um papel central, pois a partir delas as ações conservacionistas seriam integradas, possibilitando o fortalecimento do sistema de áreas protegidas, como já visto, desde 2000 representado pelo Snuc. A mudança do paradigma seria alcançada por meio de novos modelos de gerenciamento que reconhecessem as populações locais e os múltiplos atores envolvidos, local, regional ou nacionalmente, como fundamentais para se alcançar os objetivos de conservação da biodiversidade (AYRES *et al.*, 2005).

Foram selecionados inicialmente sete corredores, dois na Mata Atlântica – Corredor Central da Mata Atlântica – CCMA e Sul ou da Serra do Mar –, e cinco na Amazônia – Corredor Central da Amazônia – CCA, Norte da Amazônia, Oeste da Amazônia, Sul da Amazônia e dos Ecótonos Sul-Amazônicos. A escolha dos sete corredores se baseou em fundamentos da biologia da conservação (MMA; PPG7, 2002) e da ecologia da paisagem (LIMA, 2009). Os dois corredores escolhidos para a primeira fase do projeto foram o CCMA e o CCA (FIGURA 2).

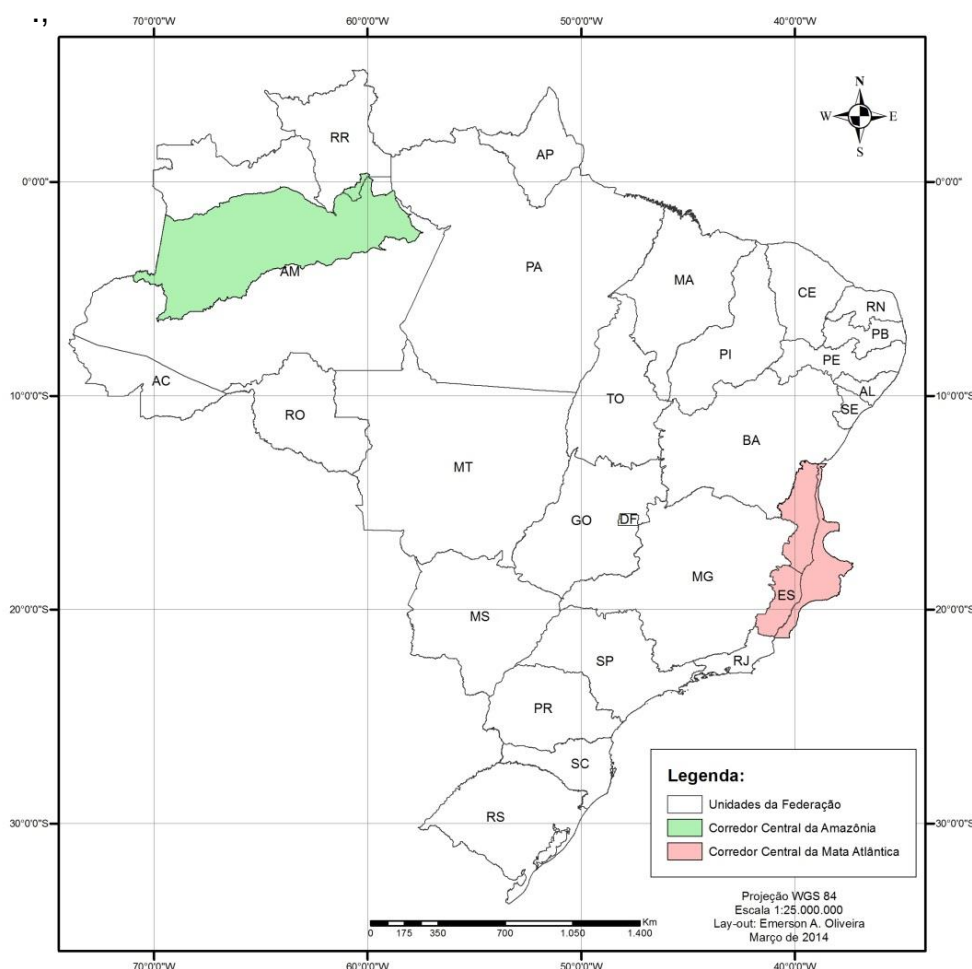


FIGURA 2 - OS DOIS CORREDORES SELECIONADOS PARA A PRIMEIRA FASE DO PCE
 FONTE: ELABORADO POR EMERSON ANTONIO DE OLIVEIRA (2014)

As análises para a seleção dos corredores ocorreram em duas etapas, a primeira baseada nos mapas disponíveis, que auxiliaram a identificação de locais de relevância biológica e prioridade para conservação, ou seja, critérios preponderantemente biológicos⁶⁹, de acordo com os conhecimentos científicos compilados e disponíveis naquele momento⁷⁰. A segunda etapa, contou com o mapeamento das UCs e terras indígenas nos dois biomas abrangidos.

⁶⁹ Foram utilizados como fonte principal os produtos dos workshops realizados em Manaus (1990), Miami (1994) e workshops regionais na Mata Atlântica, que tiveram como foco identificar locais de relevância biológica e de prioridade para a conservação (AYRES *et al.*, 2005).

⁷⁰ Os critérios adotados foram: “a) Riqueza de espécies, incluindo número absoluto, bem como percentagem total desta dentro da riqueza da biota regional conservada no corredor; b) Diversidade de comunidades e ecossistemas, incluindo número de comunidades distintas e percentagem das comunidades típicas da região; c) Grau de conectividade, ou integralidade das ligações existentes entre comunidades terrestres e aquáticas ao longo do corredor em potencial; d) Integridade, ou tamanho mínimo dos blocos de paisagem natural, para definir a capacidade de suporte de populações de espécies raras e ameaçadas. Adicionalmente, para a Mata Atlântica, foi acrescentado o critério riqueza de espécies endêmicas, tendo em vista a altíssima proporção de endemismos deste

A sobreposição dos mapas e informações disponíveis nas duas etapas permitiu a localização de possíveis corredores para interligar as UCs. A viabilidade institucional também foi avaliada por meio da possibilidade de criação de UCs públicas, pela associação com grupos indígenas ou que tivessem potencial para estabelecimento de RPPNs (AYRES *et al.*, 2005).

A área inicial prevista para o CCMA era de 12 milhões de hectares (INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA, 2007) e atualmente o corredor conta com 21,5 milhões de hectares⁷¹, incluindo sua área marinha⁷², não prevista no projeto original (FIGURA 3). Compõem o corredor os estados da Bahia e do Espírito Santo, ao longo da costa atlântica, e nele estão inseridas 49 UCs e 15 terras indígenas e cerca de 95% da sua porção terrestre estão em propriedades privadas. Já o CCA possui uma dimensão que equivale a mais que o dobro da área do CCMA, abrangendo desde a concepção do projeto em torno de 52 milhões de hectares (LIMA, 2009).

Dadas as peculiaridades sociais, econômicas e ambientais em que estavam inseridos ambos os corredores, cada um contou com uma estratégia própria de implantação. O foco no CCMA foi o “de assegurar a proteção dos remanescentes florestais significativos e incrementar, gradativamente, a ligação entre porções nucleares da paisagem por meio do controle, proteção e recuperação da cobertura florestal” (MMA, 2002, p. 8). Já no CCA, a estratégia era manter “a integridade da floresta e investir em atividades alternativas de geração de renda com o uso sustentável da biodiversidade, garantindo a conectividade entre as áreas protegidas” (MMA, 2002, p. 8).

Finalmente, no ano de 2002, o PCE teve início após quase dez anos de negociações. O projeto era composto de duas fases, planejamento e implantação, que seriam executadas conforme três linhas ação: i) fiscalização; ii) UCs; iii) áreas de interstício (LIMA, 2009).

Na primeira fase, merecem destaque a elaboração dos planos de gestão dos corredores ecológicos e investimentos em UCs, principalmente pela aquisição de equipamentos, apoio à formação de conselhos, elaboração de planos de manejo, e

bioma com relação à sua extensão remanescente, decorrente do seu, atualmente, alto grau de fragmentação” (AYRES *et al.*, 2005, p. 25).

⁷¹ No projeto original, de 1998, a área prevista para o CCMA era de 8,6 milhões de hectares.

⁷² O corredor marinho é subdividido nos corredores marinhos de Abrolhos (Bahia) e do Rio Doce (Espírito Santo) (LIMA, 2009).

ainda o auxílio à realização de estudos para a criação de novas unidades, tanto no CCMA como no CCA. A segunda fase, iniciada em 2006, contou com investimentos para a consolidação do conceito de corredores ecológicos (LIMA, 2009). Nessa fase, foram criados corredores ecológicos funcionais (os corredores previstos no Snuc), 11 no Estado do Espírito Santo, sendo um marinho, criados por decreto estadual, e nove no Estado da Bahia, sendo também um deles marinho, no entanto, criados apenas no âmbito do projeto (FIGURA 3).

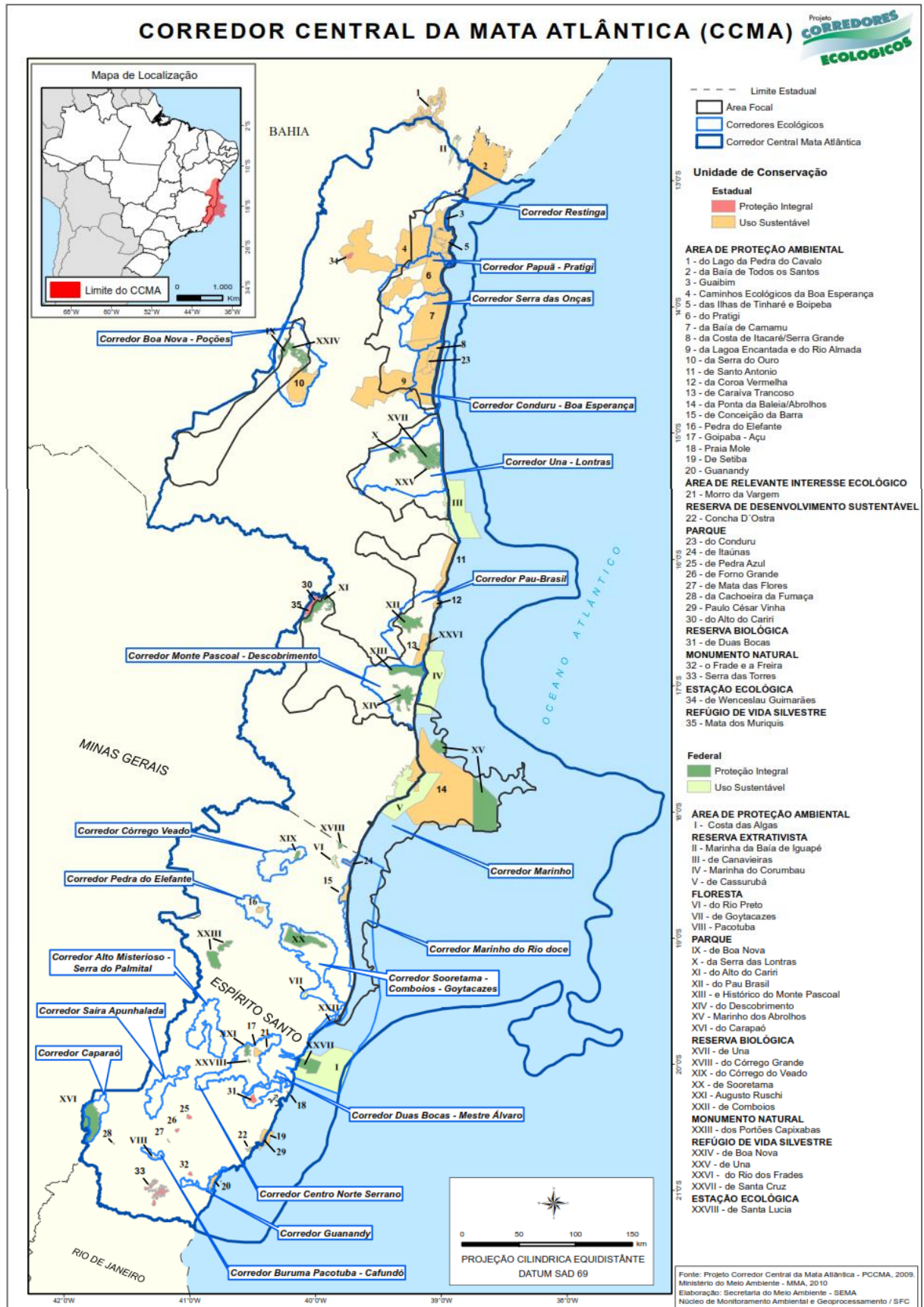


FIGURA 3 - CCMA E SEUS CORREDORES ECOLÓGICOS FUNCIONAIS
FONTE: PCE (2011)

O modelo de gestão proposto para o PCE é descentralizado e participativo, sendo “firmados Acordos de Cooperação Técnica entre o MMA e os estados da Bahia, Espírito Santo e Amazonas, entre o MMA, Ibama e ICMBio e entre MMA e Funai, envolvendo a implementação do Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA) e do Corredor Central da Amazônia (CCA)” (MMA, s/d e).

A estrutura de gestão do projeto envolve vários tomadores de decisão, sendo dividida em quatro esferas de ação: gerenciamento estratégico, a cargo da Unidade de Coordenação Geral – UCG; deliberativa, a cargo dos Comitês de Gestão; operacional, a cargo das Unidades de Coordenação Estadual – UCEs; e executiva, a cargo dos executores (MMA; CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL (CI); FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (SOSMA), 2006).

A UCG é a instância responsável pelas interfaces do PCE com outras áreas do próprio Ministério, com outros ministérios, com doadores internacionais e com órgãos de apoio, além de assegurar condições logísticas para as ações realizadas pelas unidades de coordenação estaduais, os comitês e os executores. O MMA também é o agente encarregado da negociação do ajuste de políticas públicas federais e estaduais com as diretrizes do plano de gestão de cada corredor (MMA; CI; SOSMA, 2006).

Aos comitês de gestão, compostos paritariamente por representantes de órgãos governamentais e não governamentais que atuam na sua área de abrangência, cabem atividade de cogestão e coexecução do PCE, influenciando nas decisões e nas prioridades para a alocação de recursos. No CCMA, os comitês estaduais da RBMA atuam como os comitês de gestão do PCE e possuem representantes da sociedade civil e das instâncias governamentais no território do corredor (MMA; CI; SOSMA, 2006).

As UCEs integram a estrutura administrativa do Estado e são responsáveis pela articulação das ações dos parceiros nos corredores. Às instâncias, comitês de gestão e UCEs cabem as negociações de ajuste de políticas públicas às propostas do plano de gestão do corredor. Por último, aos executores⁷³ compete a implementação das ações (MMA; CI; SOSMA, 2006).

⁷³ “No CCMA destacaram-se como executores na primeira fase do Projeto: o Ibama, o Centro de Recursos Ambientais – CRA da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia, o Ministério Público da Bahia, o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo, a Secretaria de Estado de Agricultura do Espírito Santo, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito

O seminário “O PPG7 e seus resultados para a proteção das Florestas Tropicais do Brasil”, realizado em setembro de 2009, em Brasília, marcou o encerramento do Programa (MMA; SBF; DAP, 2009). Apesar do fim do PPG7, o PCE continuou a ser executado. Entre os subprogramas e projetos que compõem o Programa Piloto, apenas o PDA, o Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas - PDPI, o PCE e o Projeto Base Cartográfica continuaram em execução por mais tempo. Todos os demais foram concluídos até o ano de 2009. (CHAVES, 2009).

O projeto ainda está em execução, mas seu fim, conforme o Gerente de Projetos do Departamento de Áreas Protegidas – DAP, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF do MMA, Sergio Henrique Collaço de Carvalho, possivelmente ocorrerá no ano de 2014 (informação verbal)⁷⁴.

3.2.1.2 Os outros corredores do Brasil

Além do PCE, o PDA, implementado também por meio do PPG7, lançou, em 2008, um edital⁷⁵ para apoiar projetos para o planejamento, implementação e monitoramento de corredores ecológicos na Mata Atlântica.

O PDA foi criado em 1995 e encerrado no ano de 2012. O principal interesse do subprograma era o de “promover aprendizagens sobre a viabilidade de novos modelos de preservação, conservação e utilização racional dos recursos naturais da Amazônia e da Mata Atlântica, visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais” (MMA, 2008 a, p. 4). O PDA, buscou fomentar a implementação de ações integradas, envolvendo organizações não governamentais e os governos nas suas diferentes esferas, para a construção e apoio de iniciativas inovadoras de preservação e desenvolvimento sustentável (MMA, 2008 a). O edital para corredores ecológicos de 2008 teve como justificativa o grau de ameaça do bioma Mata Atlântica no Brasil, em função da redução dos remanescentes de vegetação nativa

Santo – IDAF, o Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural – INCAPER e ONGs” (MMA; CI; SOSMA, 2006, p. 71).

⁷⁴ Entrevista fornecida por Sergio Henrique Collaço de Carvalho na sede do MMA / Edifício Marie Prendi Cruz, em Brasília, em dez. de 2013.

⁷⁵ Edital “Chamada 06” – Chamada para o componente “Ações de Conservação da Mata Atlântica” – intitulada “Apoios a Projetos para o Planejamento, Implementação e Monitoramento de Corredores Ecológicos na Mata Atlântica”.

nas últimas décadas, associada a sua fragmentação. Os corredores foram apontados no edital como “[...] uma importante estratégia de conservação da biodiversidade que estimula a conciliação entre práticas conservacionistas e atividades econômicas sustentáveis” (MMA, 2008 a, p. 4).

Dentre as nove áreas preliminares de estudo definidas pelo MMA: Nordeste; Sul do Piauí; Leste de Minas; rio Paraná; Sudeste; Serra do Mar e Lagamar; Araucárias; Serra do Mar – Sul do Brasil e rios Pelotas e das Antas, foram selecionados projetos que contemplavam as áreas Nordeste, rio Paraná e Araucárias.

Os projetos selecionados foram encaminhados por consórcios de instituições que, por meio de ações em rede, visaram o planejamento, a implantação e o monitoramento dos corredores. Os corredores definidos nos projetos foram o “Corredor Ecológico das Araucárias”, o “CB do rio Paraná” e o “Corredor da Mata Atlântica do Nordeste” (QUADRO 6).

CORREDOR	ÁREA (HA)
Corredor Ecológico das Araucárias	6.927.538
Corredor de Biodiversidade do rio Paraná	8.514.663
Corredor da Mata Atlântica do Nordeste	9.818.895
Corredor Ecológico da Mantiqueira	1.176.620

QUADRO 6 - CORREDORES CRIADOS COM APOIO DO PDA/MATA ATLÂNTICA

FONTE: A autora (2013)

NOTA: As áreas dos três primeiros corredores foram obtidas junto às instituições executoras dos projetos, respectivamente: Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS, Instituto Maytenus para o Desenvolvimento da Agricultura Sustentável e Associação para Proteção da Mata Atlântica do Nordeste – Amane. Já a área do corredor da Mantiqueira foi obtida em Herrmann (2008).

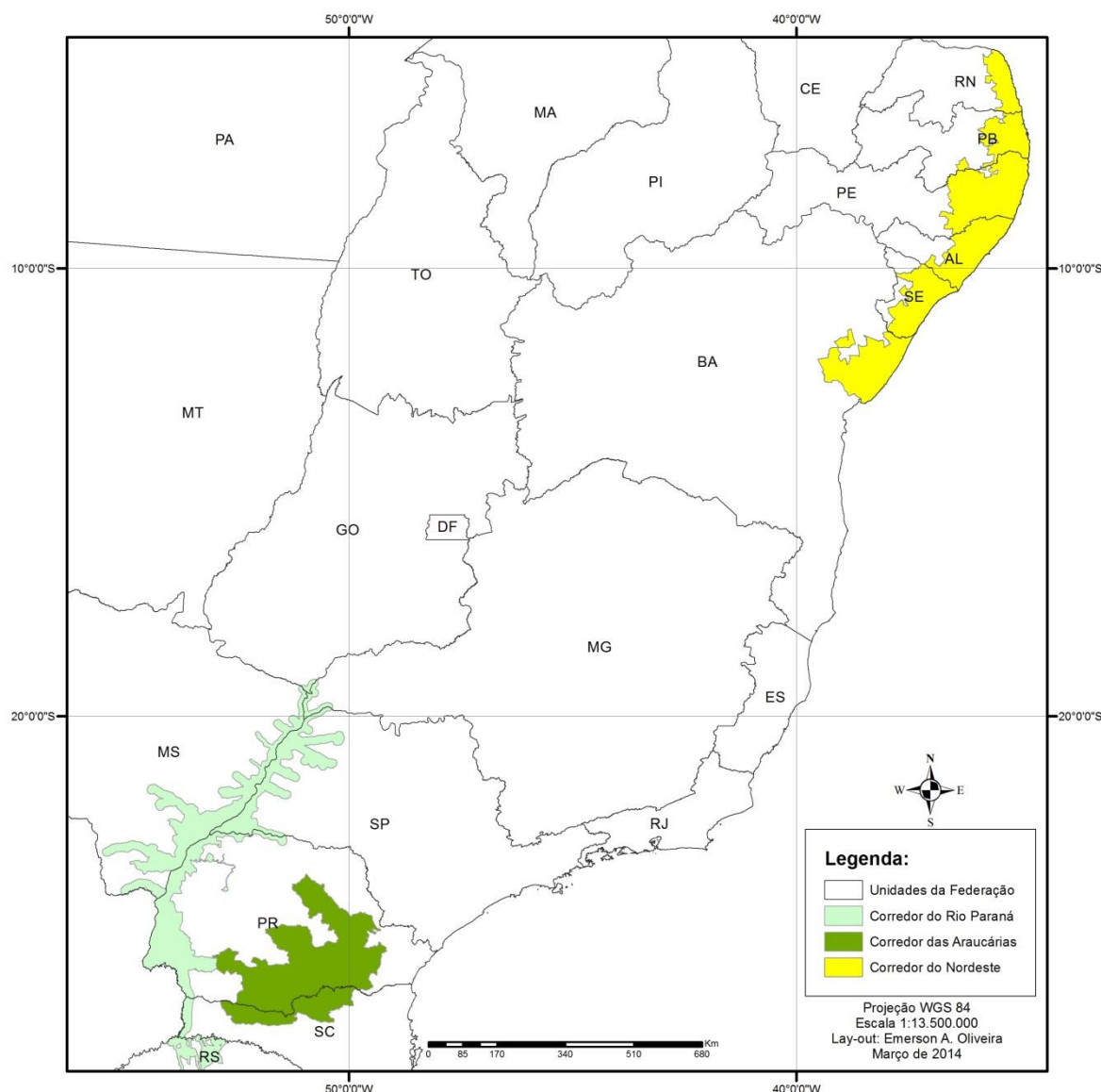


FIGURA 4 - LIMITE DOS CORREDORES DEFINIDOS NO ÂMBITO DO PDA/MATA ATLÂNTICA
 FONTE: ELABORADO POR EMERSON ANTONIO DE OLIVEIRA (2014)

Além desses três corredores (FIGURA 4), no ano de 2006, o PDA apoiou o projeto “Construção Participativa do Corredor Ecológico da Mantiqueira⁷⁶”, encerrado em 2009. Esse corredor teve sua concepção iniciada no ano de 2004, capitaneada pela ONG Valor Natural, com o apoio financeiro do Fundo de Parcerias para Ecossistemas Críticos - CEPF⁷⁷.

⁷⁶ O Corredor Ecológico da Mantiqueira abrange 42 municípios do sul de Minas Gerais.

⁷⁷ O CEPF é fruto de uma aliança entre a CI, o Banco Mundial, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente – GEF, a Fundação MacArthur e o governo do Japão, criado para apoiar projetos de conservação de *hotspots* de biodiversidade mundiais. O fundo procura também favorecer o engajamento da sociedade civil nos projetos apoiados por ele “e promover alianças de trabalho entre grupos comunitários, ONGs, instituições de ensino e pesquisa e o setor privado” (MMA; CI; SOSMA, 2006, p. 32).

Possivelmente o financiamento oferecido pelo CEPF à Valor Natural era parte do recurso destinado no ano de 2003 para o bioma Mata Atlântica, equivalente a oito milhões de dólares. À época, foram eleitas como áreas prioritárias para investimentos o CCMA e o corredor da Serra do Mar, buscando contemplar os objetivos estabelecidos no PCE. Como o corredor da Mantiqueira está inserido no corredor da Serra do Mar, deduz-se que esse financiamento veio desse montante. A “Aliança para a Conservação da Mata Atlântica” era a responsável pela coordenação do fundo na Mata Atlântica (MMA; CI; SOSMA, 2006). Criada no ano de 1999 para potencializar esforços e acelerar ações voltadas à conservação do bioma Mata Atlântica, a Aliança é resultado de uma parceria entre a Fundação SOS Mata Atlântica e a CI. O objetivo dessa parceria é diminuir a fragmentação no bioma e ampliar o conhecimento sobre a floresta, além de “criar novos padrões de atuação no cenário do movimento ambientalista brasileiro para acelerar as mudanças em favor da proteção e conservação” da sua biodiversidade (ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA, s/d a).

Nessa perspectiva, a Aliança trabalha, no Brasil, em três CBs⁷⁸: o CCMA – abrange 12 milhões de hectares nos estados da Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais; o CB do Nordeste - 5,6 milhões de hectares nos estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte; e o corredor da Serra do Mar - 12,6 milhões de hectares que se estendem do Estado do Paraná ao Estado do Rio de Janeiro (ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA, s/d b).

Vale também fazer referência ao Projeto Corredor Ecológico da Região do Jalapão, uma iniciativa do ICMBio, e não do MMA, em cooperação técnica com a Agência Japonesa de Cooperação Internacional – Jica⁷⁹ e implementado com o apoio e a cooperação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Recursos Hídricos do Estado do Tocantins, Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins e do Instituto Natureza do Tocantins – Naturatins, além de outros importantes parceiros. Dentre os objetivos do projeto estão os de “estabelecer um

⁷⁸ A definição de CB utilizada pela “Aliança para a Conservação da Mata Atlântica” é a de um mosaico de usos e ocupação da terra que “integra parque e reservas, áreas de cultivo e pastagem, centros urbanos e atividades industriais, responsabilizando todos os cidadãos pela conservação da natureza. O objetivo é re-conectar os fragmentos de floresta, que garantem a sobrevivência das espécies o equilíbrio dos ecossistemas e o bem estar humano” (ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA, s/d b).

⁷⁹ Fruto da assinatura de um termo de Cooperação Bilateral entre os Governos do Brasil e do Japão firmado em 20 de novembro de 2009 (ICMBio, s/d).

corredor ecológico para reforçar a preservação dos ecossistemas naturais que unem as Unidades de Conservação, promover a integração entre as unidades de conservação e a população local e incentivar as alternativas de desenvolvimento sustentável na região do Jalapão” (ICMBio, s/d).

O projeto teve três fases executadas de meados de 2010 a meados de 2013. A **fase 1** foi de estruturação do projeto, diagnóstico da região, identificação de parceiros, produção de materiais informativos e educativos e capacitação; a **fase 2** foi de operacionalização do projeto, organização da gestão do Corredor Ecológico; elaboração do Atlas do Corredor Ecológico; Elaboração do Plano Estratégico preliminar e das Diretrizes Operativas para a implementação do Corredor Ecológico; e a **fase 3** foi de consolidação, implementação de capacitações; execução das ações estratégicas e do monitoramento; operacionalização para o reconhecimento do Mosaico do Jalapão e instituição do conselho gestor do Mosaico do Jalapão; publicação do Plano Estratégico do Mosaico do Jalapão (ICMBio, s/d).

Cabe a observação de que, na descrição das atividades das duas primeiras fases do projeto, há menção sobre o corredor ecológico e, na terceira fase, só há referência ao mosaico do Jalapão. Isso pode sugerir que a estratégia corredor ecológico utilizada inicialmente no projeto foi ao longo do tempo substituída pela figura do mosaico.

Além dos corredores do PCE e do PDA, ambos do MMA, o Ibama foi o idealizador de 13 corredores, por meio do “Programa Corredores”: Jaú/Anavilhanas (inserido no CCA); Lençóis Maranhenses/Delta do Parnaíba (considerado um mosaico); Caatinga (oficializado por portaria do MMA⁸⁰); Jalapão/Chapada das Mangabeiras (o Ibama e/ou organizações locais realizaram ações antes de 2006 e hoje é abrangido pelo projeto Corredor do Jalapão executado pelo ICMBio); Cerrado Paranã/Pireneus (o Ibama e/ou organizações locais realizaram ações antes de 2006); Araguaia/Bananal (se desmembrou a partir do Corredor Ecótonos Sul-Amazônicos⁸¹ e o Ibama e/ou organizações locais realizaram ações antes de 2006); Serra do Baturité (considerado uma iniciativa incipiente); Guaporé-Itenes/Mamoré (parte do Corredor Oeste da Amazônia); Cerrado/Pantanal; rio Paraná (o Ibama e/ou organizações locais realizaram ações antes de 2006); Manguezais na América

⁸⁰ Na FIGURA 5 aparecem dois corredores da Caatinga chamados de fase 1 e fase 2. O corredor oficializado pelo MMA é o Caatinga (fase 1).

⁸¹ A partir do Corredor Ecótonos Sul-Amazônicos surgiram os Corredores Araguaia-Bananal e Xingu. A área que restou é considerada como Corredor da Amazônia Meridional (CASES, 2007 a).

Tropical/Recôncavo Baiano (inserido no CCMA); Mata Atlântica de Zimbros (considerado uma iniciativa incipiente); Manguezais da Mata Atlântica/Santa Catarina (considerado uma iniciativa incipiente) (CASES, 2007 a; FIGURA 5). E a CI trabalhou dentro do seu Programa Corredores de Biodiversidade com os corredores: do Amapá; CCA; Araguaia; Sul da Amazônia; Uruçuí-Uma-Mirador; do Nordeste; CCMA; de Abrolhos; Jalapão; Paranã; Ecótonos; Cuiabá-São Lourenço; Miranda-Bodoquena; Emas-Taquari; Serra de Maracaju-Negro; do Espinhaço; e Serra do Mar (CASES, 2007 a).

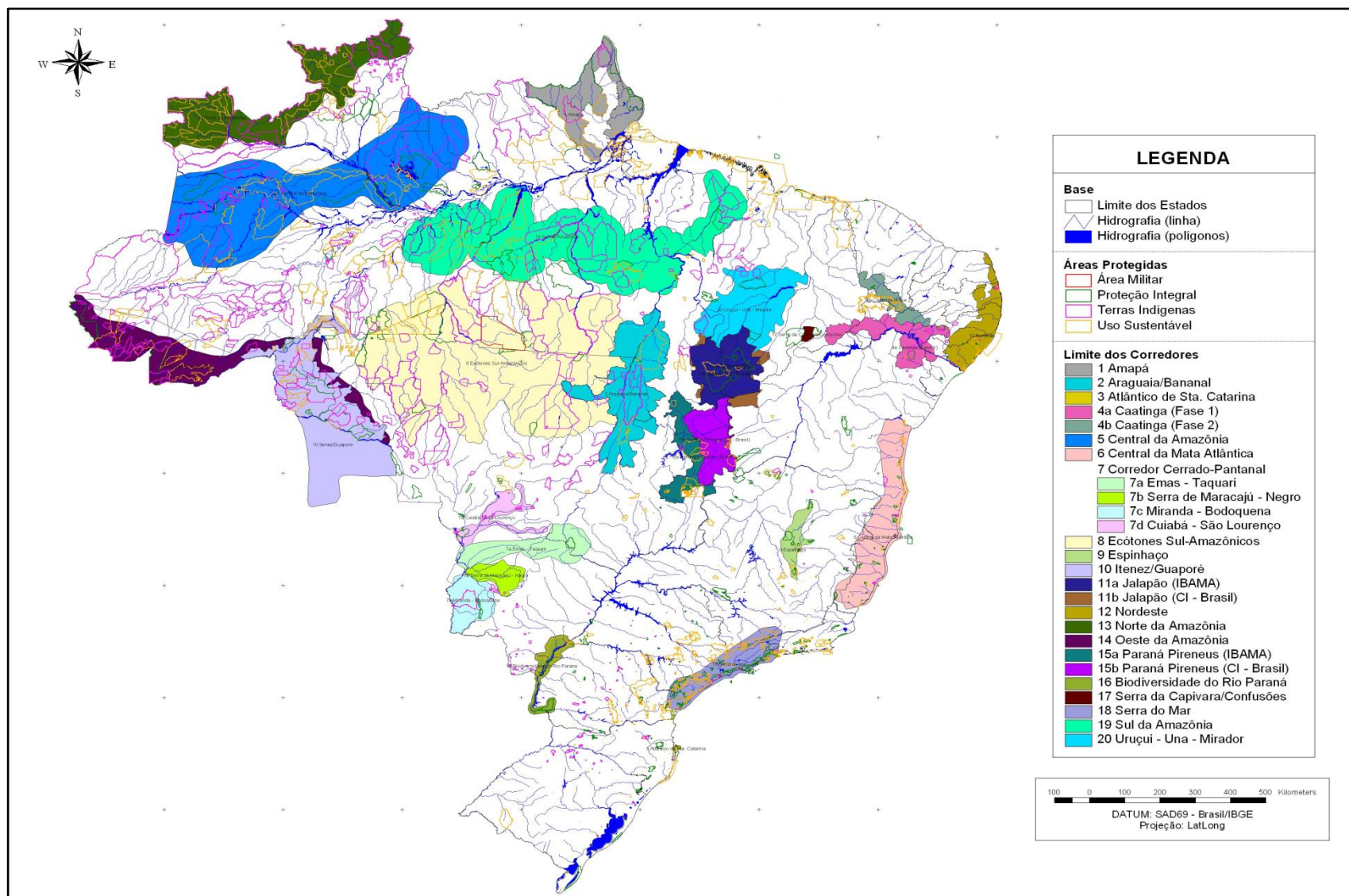


FIGURA 5 - CORREDORES ECOLÓGICOS IDENTIFICADOS POR CASES (2007)

FONTE: Repassado por ROBERTO XAVIER DE LIMA, antigo coordenador do CCMA/PCE

Já, na esfera estadual, foram levantados 14 corredores ecológicos oficializados por decreto (QUADRO 7). Os corredores do Estado do Espírito Santo foram todos criados no âmbito do PCE (FIGURA 3).

CORREDOR	ÁREA (HA)	ESTADO	DECRETO
Corredor Ecológico do Rio Pacoti	19.405	Ceará	Decreto n. 25.777/2000
I. Corredor Córrego do Veado	62.575,34	Espírito Santo	Decreto n. 2.529 R/2010
II. Corredor Pedra do Elefante	43.912,14		
III. Corredor Sooretama- Comboios-Goytacazes	170.451,92		
IV. Corredor Alto Misterioso	84.446,94		
V. Corredor Centro Norte Serrano	120.279,73		
VI. Corredor Duas Bocas-Mestre Álvaro	42.358,92		
VII. Corredor Saíra-Apunhalada	52.854,08		
VIII. Corredor Guanandy	11.148,95		
IX. Corredor Burarama- Pacotuba-Cafundó	9.349,37		
X. Corredor Caparaó	51.036,11		
XI. Corredor Marinho do Rio Doce, no âmbito da porção marinha do CCMA	-		
Corredor Ecológico da Bacia Hidrográfica do Rio Timbó	12.108	Santa Catarina	Decreto Estadual n. 2.956/2010
Corredor Ecológico Chapecó	12.355		Decreto Estadual n. 2.957/2010

QUADRO 7 - CORREDORES ESTADUAIS

FONTE: A autora (2013)

NOTA: Os dados referentes à área dos corredores do Estado do Espírito Santo foram retirados de Teubner Jr.; Teubner (2011).

Há ainda um corredor ecológico urbano, o corredor das Cachoeiras do Tarumã⁸², criado pelo Município de Manaus, no ano de 2009.

Como visto nesta seção, os corredores foram idealizados, criados e/ou implantados por diferentes instituições, tanto governamentais como do terceiro setor, podendo mais de uma instituição estar envolvida em diferentes fases dos processos em torno do mesmo corredor. Além do que, um ou mais corredores podem estar inseridos em outro de escala mais ampliada.

A seguir, far-se-á uma incursão nas motivações que levaram à criação e a uma análise dos dois corredores ecológicos oficializados pelo MMA, uma vez que

⁸² Oficializado por meio do Decreto n. 0022/2009.

estes possuem uma escala regional, mas tiveram sua criação orientada pela definição do Snuc.

3.2.1.3 Entendendo os corredores oficializados pelo MMA

Os dois corredores ecológicos criados por portaria do MMA⁸³ foram o Capivara-Confusões⁸⁴ e o da Caatinga⁸⁵. A criação do Corredor Capivara-Confusões obedeceu ao Artigo 11 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, o qual estabelece que os corredores ecológicos reconhecidos em ato do MMA integram os mosaicos para viabilizar sua gestão. Tanto que a portaria que criou o corredor também criou o Mosaico de UCs, abrangendo o Parna da Serra da Capivara e o Parna da Serra das Confusões (FIGURA 6).

⁸³ Existe a referência de criação por portaria do MMA do Corredor Ecológico Binacional Guaporé-Itenez-Mamoré (Brasil/Bolívia), no ano de 2001 (ESTADAO, 2001), mas não foi localizada a referida portaria. Esse corredor seria uma iniciativa do Estado de Rondônia, pelo Brasil, e dos Departamentos de Pando, Beni e Santa Cruz, pela Bolívia, para a conservação das bacias dos rios Guaporé-Itenez e Mamoré, abrangendo 136.124,5 hectares (SANTOS, 2011).

⁸⁴ Criado pela Portaria MMA n. 76, de 11 de março de 2005.

⁸⁵ Criado pela Portaria MMA n. 131, de 04 de maio de 2006.

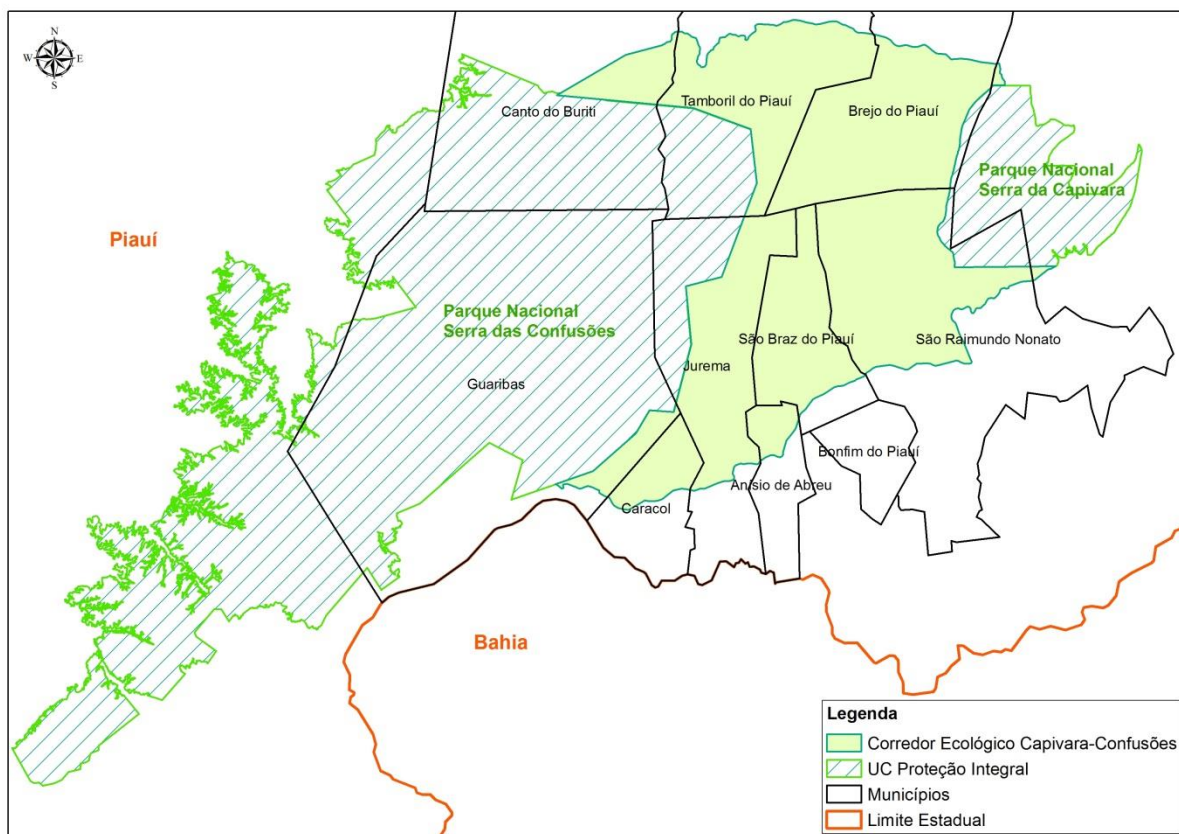


FIGURA 6 - CORREDOR ECOLÓGICO CAPIVARA-CONFUSÕES
FONTE: ELABORADO POR MARLON PRESTES (2013)

Segundo a mesma portaria, o corredor ecológico teria o papel de promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais e salvaguardar a diversidade biológica. Ao mosaico caberia a atribuição de promover a gestão integrada das UCs, suas zonas de amortecimento e do corredor ecológico. O corredor seria gerido pelo Ibama (hoje pelo ICMBio), com apoio do conselho consultivo do mosaico. A portaria indicou ainda a composição do conselho do mosaico e definiu suas competências (MMA, 2005 b). Esse é um corredor ecológico realmente criado segundo a definição dada pelo Snuc quanto à ligação entre UCs (FIGURA 6), mas, ao mesmo tempo, possui uma área de 414.565,27 hectares, que se poderia considerar que extrapola a “noção” dada pelo conceito de “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais”⁸⁶.

No entanto, como definir o que é uma porção de um ecossistema quando, no Brasil, se adota a classificação dada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

⁸⁶ O conceito de corredor ecológico dado pelo Snuc é: “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (BRASIL, 2000).

Estatística – IBGE, que traz os chamados “ecossistemas associados”, que, tomando por exemplo o bioma Mata Atlântica, abrangem vastas extensões de terra, como no caso do ecossistema associado FOM, que cobria originalmente, como já visto, o equivalente a 177.600.200 hectares do território brasileiro (LEITE; KLEIN, 1990).

O Snuc não define o que são “ecossistemas” e a definição dada pela CDB, cujo documento foi integralmente aceito pelo Brasil, por meio do Decreto n. 2.519, de 15 de março de 1998, é de que ecossistema significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional⁸⁷. Ou seja, as dimensões geográficas de um ecossistema não são facilmente definíveis e a sua escala de abrangência é bastante variável, indo da local à regional. A área correspondente à “porção de ecossistema” que venha a garantir o fluxo gênico, o movimento da biota e a manutenção de populações vai depender da espécie em questão. Os diferentes grupos de animais possuem diferentes níveis de mobilidade e de relação com o ambiente, em diferentes escalas espaciais.

Essa falta de clareza em relação ao que seria a “porção de ecossistemas” gerou e ainda gera uma grande dificuldade de interpretação da lei em relação à escala dos corredores ecológicos (GANEM, 2005; MMA, 2006; HERRMANN, 2011). Um exemplo disso está na portaria que criou o segundo e último corredor ecológico do Brasil reconhecido oficialmente pelo MMA, o corredor ecológico da Caatinga⁸⁸ (FIGURA 7), que possui 5,9 milhões de hectares, abrange 40 municípios, em quatro estados da Região Nordeste, e oito UCs (QUADRO 8).

Além das UCs, também foram definidas no corredor da Caatinga 18 áreas “prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira” (MMA, 2006). Essas áreas foram identificadas dentro do subprojeto “Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Caatinga”, componente do projeto “Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira” – Probio - MMA, como parte do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB. As áreas indicadas na portaria e a exclusão das áreas urbanas são um pré-zoneamento do corredor ecológico.

⁸⁷ A CDB foi assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992, e promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 15 de março de 1998.

⁸⁸ A portaria criando o corredor ecológico da Caatinga foi assinada pela ministra Marina Silva durante as comemorações da Semana da Caatinga. Associar datas comemorativas com a criação de áreas foi uma prática comum nos diferentes governos e por vezes isso faz com que os instrumentos ou estratégias sejam apresentados mesmo sem o refinamento necessário.

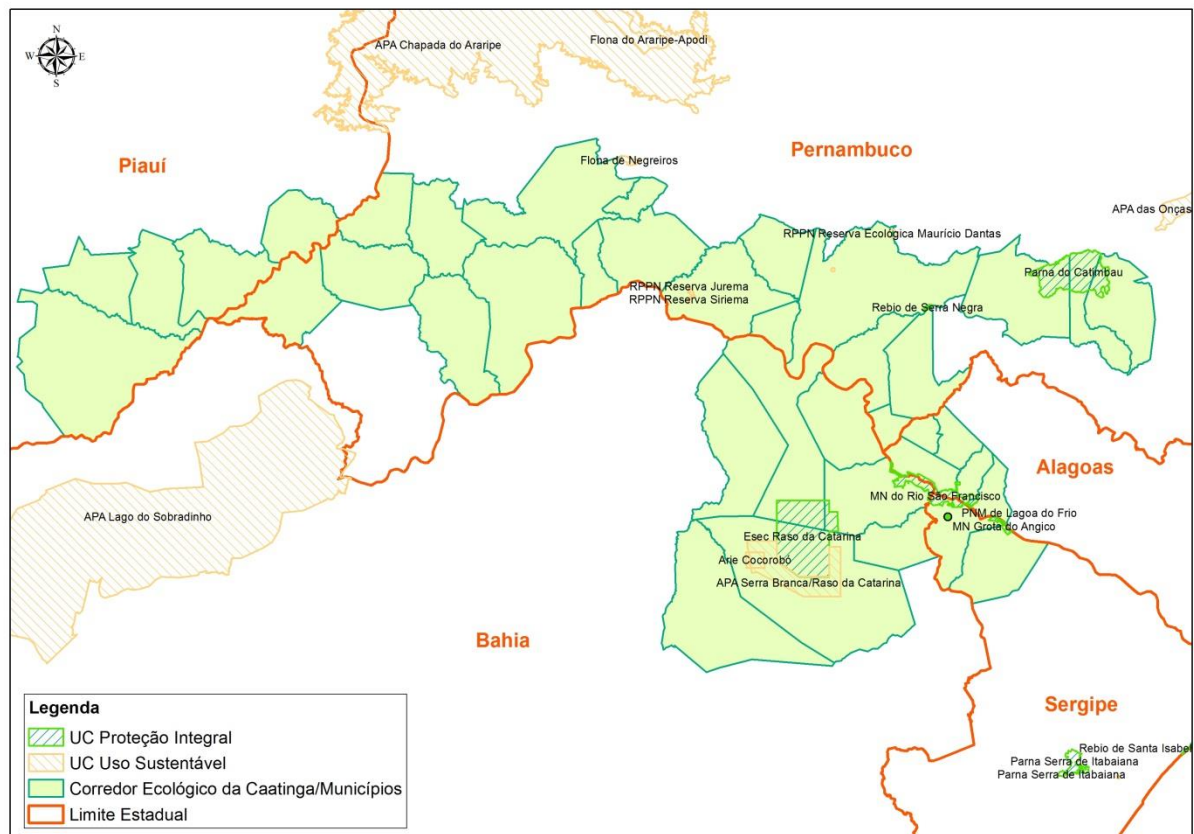


FIGURA 7 - CORREDOR ECOLÓGICO DA CAATINGA
 FONTE: ELABORADO POR MARLON PRESTES (2013)

	CORREDOR ECOLÓGICO CAPIVARA-CONFUSÕES	CORREDOR ECOLÓGICO DA CAATINGA
Bioma	Caatinga	Caatinga
Abrangência	10 municípios do Estado do Piauí	40 municípios dos estados de: Pernambuco, Bahia, Sergipe, Piauí e Alagoas
Área (ha)	414.565,27	5,9 milhões
Institucionalizado	Portaria MMA n. 76, de 11 de março de 2005	Portaria MMA n. 131, de 04 de maio de 2006
Forma de gestão	Gerido pelo ICMBio, com apoio do Conselho Consultivo do Mosaico	Gerido pelo ICMBio com o acompanhamento dos Conselhos das UCs inseridas no corredor
UCs inseridas	Parna da Serra da Capivara e o Parna da Serra das Confusões	Parna do Catimbau; Rebio de Serra Negra; Esec do Raso da Catarina; APA Serra Branca/Raso da Catarina; Arie Cocorobó; PNM Lagoa do Frio; RPPN Cantidiano Valqueiro Barros; RPPN Reserva Ecológica Maurício Dantas, e suas zonas de amortecimento, interstícios e áreas protegidas existentes ou aquelas a serem criadas.

QUADRO 8 - SISTEMATIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OS CORREDORES ECOLÓGICOS CAPIVARA-CONFUSÕES E DA CAATINGA

FONTE: A autora (2013)

Ao contrário do que ocorreu com a criação do Corredor Capivara-Confusões, a portaria do corredor ecológico da Caatinga não seguiu a risca o Artigo 11 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que orienta que os corredores ecológicos reconhecidos em ato do MMA fossem geridos pelos conselhos dos mosaicos nos quais estivessem inseridos. A portaria do corredor não criou o mosaico e definiu que o Ibama (hoje ICMBio) seria o responsável pela gestão, com o acompanhamento dos Conselhos das UCs nele inseridas.

A mesma portaria define ações que o reconhecimento do corredor proporcionaria, quais sejam:

I - a conservação da diversidade biológica de seus ecossistemas; II - o fluxo genético; III - a conectividade entre as unidades de conservação; IV - o uso sustentável dos recursos naturais; V - a integração da gestão ambiental; e VI - o bem estar das populações de sua área (MMA, 2006).

Do conceito do Snuc, temos destacadas entre as ações a “ligação entre UCs”, o “fluxo gênico” e, de forma mais genérica, a “manutenção de populações”. Mas na portaria foram inseridos elementos que extrapolam esse conceito, como: o “uso sustentável dos recursos naturais”, a “integração da gestão ambiental” e o “bem

estar das populações de sua área”, implícito neste último inciso que se refere às populações humanas. Esses três últimos incisos do Artigo 3º da portaria têm relação com o conceito mais amplo de corredor adotado pelo PCE e pelo MMA, que é:

Um corredor corresponde a uma **grande área de extrema importância biológica**, composta por uma **rede de unidades de conservação** entremeadas por áreas com variados graus de ocupação humana e diferentes formas de uso da terra, na qual o **manejo é integrado** para garantir a sobrevivência de todas as espécies, a manutenção de processos ecológicos e evolutivos e o **desenvolvimento de uma economia regional forte**, baseada no **uso sustentável dos recursos naturais** (SANDERSON⁸⁹ *et al.*, 2003 *apud* MMA, 2006, p. 10; AYRES *et al.*, 2005; grifo nosso).

Essa concepção de corredor, de forma direta ou indireta, engloba os três incisos da portaria do corredor ecológico da Caatinga, pois prevê o manejo integrado e o desenvolvimento econômico com base no uso sustentável dos recursos naturais.

No Snuc, manejo está definido como “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas”; e o uso sustentável, como a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”, inciso VIII e XI respectivamente, Artigo 2º (BRASIL, 2000).

As estratégias previstas pelo MMA para alcançar o objetivo de aliar alternativas de desenvolvimento econômico com a conservação da biodiversidade eram o uso dos conhecimentos em biologia da conservação, o planejamento em escala regional, a gestão socioambiental a partir da ampla participação de diferentes atores e o estabelecimento de parcerias entre instituições de todas as esferas do governo, instituições não governamentais e iniciativa privada.

No capítulo III do Decreto n. 4.340/2002, já discutido anteriormente, que dispõe sobre os “mosaicos de unidades de conservação”, consta que “os corredores ecológicos, reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente, integram os mosaicos para fins de sua gestão” (Artigo 11; BRASIL, 2002). O artigo abre a possibilidade de interpretação de que há uma diferença entre os corredores ecológicos legitimados pelo MMA e aqueles ligando UCs, uma vez que, o parágrafo único do artigo, especifica que “na ausência de mosaico, o **corredor ecológico que**

⁸⁹ SANDERSON, J.; ALGER, K.; FONSECA, G. A. B.; GALINDO-LEAL, C.; INCHAUSTY, V. H.; MORRISON, K. **Biodiversity conservation corridors**: planning, implementing, and monitoring sustainable landscapes. Washington, DC: Conservation International, 2003.

interliga unidades de conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento”, ou seja, será gerido pelas UCs (BRASIL, 2002 b, grifo nosso). As zonas de amortecimento das UCs estão localizadas nos seus entornos e são definidas no ato de criação das unidades ou por seus planos de manejo, estando sujeitas a normas e restrições específicas, o que significa que os corredores ecológicos entre UCs têm um papel de ordenamento territorial. O parágrafo trata especificamente dos corredores ecológicos que ligam UCs e chama a atenção para o fato de que essa especificação aparece justamente quando se fala da criação de corredores ecológicos pelo MMA.

Segundo o Snuc, os corredores ecológicos podem ser criados pelos planos de manejo das RDSs e, “quando conveniente”, as demais categorias de UCs podem possuir corredores ecológicos, exceto APAs e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPNs), podendo ser criados junto com as UCs ou posteriormente (BRASIL, 2000). Como já visto, o Decreto que regulamenta o Snuc menciona que os corredores ecológicos também podem ser criados por ato do MMA (BRASIL, 2002 b).

Outro precedente legal aberto para a interpretação dos corredores ecológicos como unidades de planejamento regional é a redação dada pelo objetivo específico 11.1.3, objetivo geral 11⁹⁰, “do Componente 2, da Política Nacional da Biodiversidade - Conservação da Biodiversidade”, no anexo do Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade – PNB. Segundo o referido decreto, para a promoção da conservação *in situ* e *ex situ* da biodiversidade, uma das estratégias propostas é o planejamento, a promoção e a consolidação dos “corredores ecológicos e outras formas de conectividade de paisagens, como forma de **planejamento e gerenciamento regional da biodiversidade**, incluindo compatibilização e integração das reservas legais, áreas de preservação permanentes e outras áreas protegidas” (BRASIL, 2002 a, grifo nosso).

Herrmann (2011), ao estudar o processo de implantação do corredor ecológico da Mantiqueira, fez os mesmos questionamentos e chegou às mesmas interpretações sobre a falta de clareza, tanto do Snuc quanto do seu decreto de

⁹⁰ O objetivo geral 11 do decreto é “promover a conservação, *in situ* e *ex situ*, dos componentes da biodiversidade, incluindo variabilidade genética, de espécies e de ecossistemas, bem como dos serviços ambientais mantidos pela biodiversidade” (BRASIL, 2002 a).

regulamentação, relacionado ao conceito e à escala de abrangência dos corredores ecológicos, como também em relação à PNB.

Segundo interpretação de Lima *et al.* (2011), o Snuc permite o reconhecimento legal dos limites dos corredores ecológicos, mas o que falta é um consenso sobre essa necessidade. Essa afirmação é feita por um conjunto de 10 especialistas do próprio MMA que tiveram algum tipo de ligação com o PCE. Todavia, o conceito de corredor ecológico apresentado pelos autores é o dado por Ayres *et al.* (2005), considerado o “pai” dos CBs, no qual afirma que eles não são “unidades políticas ou administrativas”. Provavelmente essa afirmação venha do fato de que o grupo capitaneado por Ayres trabalhava com o princípio de uma “gestão descentralizada e participativa” de extensas áreas nas quais não existiria a figura de um gestor e sim a de uma rede composta por diferentes setores da sociedade e do governo, reunindo esforços para a integração do seu planejamento e da gestão.

Já Ganem (2005; 2010) acredita que, apesar da falta de clareza mencionada anteriormente, o fato da definição do Snuc prever a ligação entre UCs, por si só diferencia os corredores ecológicos da definição utilizada pelo PPG7. Uma vez que, este último engloba as UCs e outras áreas protegidas e prevê ainda o estabelecimento de mecanismos para a proteção da biodiversidade em propriedades privadas e o estímulo do uso sustentável dos ecossistemas.

Machado *et al.* (2003 [?], p. 5) são mais taxativos e afirmam que o Corredor de Conservação da Biodiversidade – CCB “não deve ser confundido com o termo ‘corredor ecológico’”. Para os autores, membros da CI Brasil, os corredores ecológicos são conexões entre dois fragmentos em um ecossistema, como deliberado pelo Snuc ao definir sua função de ligação entre UCs.

Para Leuzinger (2011, p. 85), Procuradora Estadual, enquanto os corredores ecológicos “[...] estão expressamente previstos na Lei n. 9.985/00, os CCB não possuem base legal específica, mas encontram fundamento no Inciso III do § 1º do Artigo 225 da CF/88, que sustenta a sua instituição”. O referido inciso demanda a definição de espaços territoriais e de seus componentes a serem especialmente protegidos para garantir o cumprimento do referido artigo da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o “meio ambiente” para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1998), já discutido na seção 3.1.1.

O edital MMA/PDA (2008)⁹¹ deixa claro que o órgão considera a definição de corredor ecológico dada pelo Snuc. No documento, as características dos CBs ou corredores ecológicos, termos usados como sinônimos, se referem a uma “unidade de planejamento regional”, formada por uma “rede de UCs” de diferentes categorias e por “áreas privadas de usos menos intensivos ou territórios ocupados por povos ou comunidades tradicionais”. O “planejamento integrado das ações de conservação” seria o responsável por garantir os objetivos do corredor de “manutenção das funções ecológicas de um determinado território” (MMA, 2008 a, p. 6). O mesmo edital afirma que “um corredor pode se estender por centenas de quilômetros e atravessar fronteiras estaduais e nacionais para incluir áreas protegidas, *habitats* naturais remanescentes e suas comunidades ecológicas” e, no parágrafo seguinte dessa afirmação, é dado o conceito de corredor ecológico do Snuc (MMA, 2008 a, p. 7).

Outro fato que reforça a compreensão do MMA de que os CBs e os corredores ecológicos definidos pelo Snuc eram sinônimos é a declaração dada em entrevista no ano de 2006 pelo chefe de gabinete da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF do MMA, Leonel Pereira, de que o MMA e o Ibama, depois da criação do corredor ecológico da Caatinga, estavam “desenvolvendo estudos para a criação de pelo menos mais seis corredores ecológicos no país” e de que a ideia era “criar no país um ‘grande mosaico de áreas protegidas’, interligadas por áreas onde haverá o estímulo a atividades de baixo impacto no meio ambiente” (ANDRADE, 2006). Porém, no site do PCE do MMA é feita uma distinção entre os termos corredores ecológicos ou CB, identificados como uma estratégia de gestão da paisagem, e os corredores ecológicos do Snuc, definidos no texto como “cordões de vegetação nativa que conectam fragmentos”, seriam um dos componentes dos CBs (MMA, s/d d).

Essa discussão é importante porque, em teoria, a oficialização dos corredores ecológicos regionais proporcionaria um amparo legal no desenvolvimento das suas ações e na atuação das suas organizações administrativas, sendo elas conselhos ou redes gestoras.

⁹¹ Edital da Chamada 06 para o componente Ações de Conservação da Mata Atlântica – Apoio a Projetos para o Planejamento, Implementação e Monitoramento de Corredores Ecológicos na Mata Atlântica – do PDA, do MMA, lançado em setembro de 2008.

O que se constata é que não houve um amadurecimento nas discussões do Snuc no que concerne aos corredores. Os documentos consultados para buscar as origens históricas do conceito utilizado na lei, principalmente o de Ramos; o de Capobianco (1996) e o de Mercadante (2001), não trazem as raízes da sua concepção. Os corredores foram legalmente instituídos no Brasil pelo Decreto 750/93 como uma forma de inibir o corte de vegetação entre remanescentes, sendo sua definição apresentada somente três anos depois, por meio da Resolução Conama n. 9/96. Nela os “corredores entre remanescentes” foram caracterizados como uma faixa de cobertura vegetal capaz de ser usada como habitat ou servir de passagem para a fauna existente nos remanescentes.

Com o exposto acima, evidencia-se que a origem do conceito estabelecido pelo Snuc está nesses dois instrumentos legais, o Decreto 750/93 e a Resolução Conama n. 9/96, e que, apesar da construção do PCE os ter iniciado em 1996, ele não exerceu influência na definição dada pela lei em 2000.

A seguir, serão incluídos na análise os mosaicos de áreas protegidas, partindo da sua concepção a sua ascensão na agenda do governo.

3.2.2 A concepção dos mosaicos de áreas protegidas

Ao contrário do que ocorre com os corredores ecológicos, cuja definição dá margem para diferentes interpretações e posições dos órgãos de governo, principalmente sobre sua função e escala de abrangência, os mosaicos têm uma definição mais clara e amplamente aceita pelos diferentes segmentos da sociedade. Apesar da controvérsia envolvendo sua composição, uma vez que alguns defendem que os mosaicos são de UCs e outros que são de áreas protegidas⁹².

⁹² Essa discussão será apresentada na seção 3.2.2.1.

O termo mosaico foi usado pela primeira vez por Paulo Nogueira-Neto ao tentar delinear uma solução para os conflitos envolvendo a presença de populações tradicionais nas UCs de proteção integral (na época denominadas de “uso indireto”), surgidos durante a elaboração do Snuc. Segundo as palavras do próprio Nogueira-Neto,

[...] deve haver em cada lugar protegido, em que houver populações humanas, um mosaico de diferentes tipos de unidades de conservação. Assim, essas populações ficarão protegidas, com certas restrições de uso, enquanto em outras áreas sem gente a proteção será mais estrita (2010, p. 692).

Ou seja, o autor sugeria que diferentes categorias de UCs fossem adotadas em uma mesma área protegida, possibilitando assim que as áreas ocupadas permanecessem nessa condição, mas com restrições de uso dos recursos naturais, e as desocupadas contassem com uma categoria mais restritiva. Isto é, a proposta inicial era de que algumas UCs pudessem ser um mosaico de diferentes categorias.

Nas discussões ocorridas durante a década de 1990, precedentes à Lei n. 9.985/00 do Snuc, a figura Reservas Ecológicas Integradas – REIs foi inserida no substitutivo apresentado pelo Deputado Fernando Gabeira. A concepção das REIs era similar à dos mosaicos sugerida por Nogueira-Neto, sendo prevista a coexistência de diferentes figuras e categorias de UCs, com diferentes graus de proteção, e as populações tradicionais teriam suas áreas delimitadas como zonas especiais. Essa seria uma saída para evitar a retirada das populações das UCs e uma tentativa de conciliar sua presença com a conservação da natureza. Além disso, as áreas inseridas na reserva poderiam ser de domínio público e privado e sua gestão integrada e participativa.

Esse modelo de gestão integrada, segundo Lino⁹³ (1992 *apud* LINO; ALBUQUERQUE, 2007), foi apresentado originalmente na proposta de criação da Reserva Ecológica Integrada da Serra de Paranapiacaba, concebida pelo Instituto Florestal de São Paulo, em 1992. A finalidade dessa REI era integrar a gestão de quatro UCs contíguas do Estado de São Paulo, o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – Petar, o Parque Estadual Intervales, o Parque Estadual Botelho e a Estação Ecológica Estadual Xitués, localizadas no Vale do Ribeira. Porém, a

⁹³ LINO, C.F. Reserva Ecológica Integrada da Serra do Paranapiacaba, Vale do Ribeira, SP. Proposta técnica do Instituto Florestal de São Paulo; 1992.

proposta de criação de mosaicos se efetivou no ano de 1994, com base na mesma experiência do Vale do Ribeira (LINO; DIAS, 2012). Conforme Lino e Dias (2012), as quatro UCs possuíam grande potencial turístico subutilizado, importantíssimo para a fraca economia regional, havia uma relação conflituosa entre elas e a população residente no seu entorno e também a necessidade de promover a gestão participativa. Em função desse contexto, a proposta do mosaico foi pautada no sistema de gestão adotado pela RBMA, que envolve os princípios da “[...] integração entre conservação, cultura, sociedade, desenvolvimento [...]” e a gestão colegiada (LINO; DIAS, 2012, p. 41).

Alguns anos mais tarde, durante o seminário⁹⁴ organizado pelo ISA em 1996⁹⁵, Fábio Feldmann, já na condição de Secretário de Meio Ambiente de São Paulo, defendeu que as REIs não seriam uma nova reserva, como estava colocado na proposta do substitutivo de Gabeira, e sim um princípio de que as UCs deveriam ser integradas dentro da ideia de um mosaico. Ainda nesse evento, João Paulo Capobianco defendeu a proposta de Nogueira-Neto de que as próprias UCs poderiam ser um mosaico de categorias, e não obrigatoriamente uma única categoria em todo seu território, mas por fim concordou com Feldmann que elas não eram uma categoria e sim uma ação, uma articulação entre UCs com continuidade geográfica, a exemplo dos Parques Estaduais - Pares e da Esec no Vale do Ribeira, em São Paulo, para uma gestão integrada (RAMOS; CAPOBIANCO, 1996).

Ao final das discussões, as REIs não foram incorporadas ao Snuc com esse nome, metamorfoseando-se nos mosaicos. A principal diferença entre ambos é que os mosaicos não são uma categoria de UC, mas sim um conjunto delas. A redação dada pelo Snuc que define os mosaicos é:

Quando existir um **conjunto de unidades de conservação** de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, **constituindo um mosaico**, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o

⁹⁴ Como já relatado na seção 3.1.2, esse seminário teve como objetivos a apresentação de experiências concretas envolvendo UCs e a discussão detalhada dos principais aspectos do PL n. 2.892/92.

⁹⁵ Nesse mesmo ano, foi criado, pelo Ibama, o Núcleo Regional de Unidades de Conservação – Nuruc, que seria uma instância para aperfeiçoar a operacionalização de um grupo de UCs em uma determinada região (TAMBELLINI, 2007). Núcleo esse, “considerado por Ferreira *et al.* (2004) como os primórdios do que hoje se concebe como gestão por mosaicos” (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 33).

desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Nessa definição foi mantido o objetivo delimitado para as REIs que era o de “compatibilizar a **preservação** da biodiversidade, a valorização da sócio-diversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” (RAMOS; CAPOBIANCO, 1996, p. 139, grifo nosso), sendo substituído apenas o termo “preservação” por “presença”, bem como a particularidade da gestão integrada e participativa, razão primeira da sua concepção. Em comunicação pessoal, Clayton Ferreira Lino⁹⁶, responsável pela redação do Artigo 26 do Snuc, relatou que a inserção da palavra “presença” correspondeu a um erro de digitação ou a uma alteração de última hora, para a qual não foi consultado. Segundo Lino (informação verbal)⁹⁷, o termo utilizado originalmente no seu texto era “proteção”. Essa curiosidade mostra como a alteração de uma palavra no texto pode gerar diferentes interpretações e alterar o sentido pretendido inicialmente. Entre os termos preservar e proteger já existe uma diferença conceitual importante para a conservação da natureza, uma vez que proteção é um termo mais abrangente e flexível do que preservação. E o termo “presença” se distancia ainda mais do objetivo pleiteado nas discussões do Snuc para a gestão dos mosaicos, que seria o de compatibilizar a “proteção” da biodiversidade com a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável.

As especificidades sobre os mosaicos foram oferecidas em 2002, por meio do Decreto n. 4.340/02, no qual lhes foi destinado um capítulo. O texto definiu que os mosaicos devem ser reconhecidos por ato do MMA, que seu conselho é consultivo e tem a função de promover a gestão integrada das UCs nele inseridas, sendo presidido por um dos seus chefes. Além das UCs, compõem os mosaicos outras áreas protegidas públicas ou privadas, incluindo aí os corredores ecológicos, que quando existirem serão geridos pelo mosaico (BRASIL, 2002 b).

Conforme Lino e Albuquerque (2007), no ano de 2004, surgiram as primeiras iniciativas para a criação de MAPs. Nesse mesmo ano, foi criado o Programa de Mosaicos e Corredores Ecológicos da RBMA e em especial o Projeto de Apoio à criação dos Mosaicos de Unidades de Conservação do Corredor da Serra do Mar

⁹⁶ Entrevista fornecida por Clayton Ferreira Lino, em Curitiba, em set. de 2013.

⁹⁷ *Op. cit.*

(LINO; ALBUQUERQUE, 2007), que contou com a parceria de diversas instituições e recursos do CEPF (LINO; DIAS, 2012, p. 42).

Cabe destacar que a primeira tentativa, depois da Lei do Snuc, de reconhecimento de um mosaico federal ocorreu no Estado de Santa Catarina. O pedido de criação do Mosaico das UCs Marinho-Costeiras de Santa Catarina foi encaminhado, no ano de 2001, à Procuradoria Geral do Ibama e foi negado. A alegação dada pela procuradoria para a recusa foi a de que o parágrafo único do Artigo 26 da Lei do Snuc definia que a regulamentação da Lei é que disporia sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades. Mesmo com os argumentos de que essa poderia ser uma experiência piloto que auxiliaria inclusive na regulamentação do artigo, o pedido continuou sendo negado. O grupo então recorreu à Diretoria de Áreas Protegidas do MMA e recebeu apoio para um projeto de gestão integrada das UCs com o compromisso de obter parâmetros para a gestão integrada em mosaicos de UCs marinho-costeiras (FERREIRA, 2010). Apesar de todos os esforços feitos e da experiência desenvolvida esse mosaico não foi criado.

O primeiro mosaico criado oficialmente pelo MMA foi o Capivara-Confusões⁹⁸, e pela mesma portaria que criou o primeiro corredor ecológico, de mesmo nome (FIGURA 6). Desde então, até o início de 2014, o MMA criou 14 mosaicos, oito deles na Mata Atlântica, três na Amazônia, dois no Cerrado e um na Caatinga (QUADRO 9).

continua

MOSAICO	BIOMA	ÁREA (HA)	PORTARIA
Capivara-Confusões	Caatinga	1.367.548	MMA n. 76/2005
Do Lagamar	Mata Atlântica	1.622.167	MMA n. 150/2006
Da Bocaina	Mata Atlântica	221.754	MMA n. 349/2006
Mata Atlântica Central Fluminense	Mata Atlântica	233.710	MMA n. 350/2006
Da Mantiqueira	Mata Atlântica	445.615	MMA n. 351/2006
Grande Sertão Veredas-Peruaçu	Cerrado	1.783.799	MMA n. 128/2009
Do Espinhaço: Alto Jequitinhonha – Serra do Cabral	Cerrado	-	MMA n. 444/2010
Mico Leão Dourado	Mata Atlântica	160.000	MMA n. 481/2010
Do Baixo Rio Negro	Amazônia	7.412.849	MMA n. 483/2010
Da Foz do Rio Doce	Mata Atlântica	-	MMA n. 489/2010

⁹⁸ No entanto, o Estado do Pará foi o primeiro a reconhecer oficialmente um mosaico, no ano de 2002 (GIDSICKI, 2013).

conclusão

Do Extremo Sul da Bahia	Mata Atlântica	Aprox. 80.000	MMA n. 492/2010
Carioca	Mata Atlântica	-	MMA n. 245/2011
Da Amazônia Meridional	Amazônia	Aprox. 7.000.000	MMA n. 332/2011
Do Oeste do Amapá e Norte do Pará	Amazônia	12.400.000 ⁶	MMA n. 4/2013

QUADRO 9 - MOSAICOS OFICIALIZADOS POR PORTARIAS DO MMA ATÉ 2013

FONTES: A autora (somatória da áreas das UCs mais a área do corredor Capivara-Confusões), LABSIG SPVS (2014 – informação verbal)⁹⁹, LINO E DIAS (2009), DELELIS; REHDER; CARDOSO (2010), WWF-BRASIL (2011), IEPÊ (2013)

O primeiro mosaico foi criado quase um ano depois da assinatura de um Memorando de Entendimento entre o MMA e o Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e do Ordenamento do Território da França, em outubro de 2004, para a experiência bilateral ocorrida por meio do desenvolvimento do Projeto “Fortalecimento da Gestão Integrada e Participativa em Mosaicos de Áreas Protegidas para o Desenvolvimento Territorial Sustentável” (MMA, s/d g).

3.2.2.1 A cooperação franco-brasileira e os MAPs

A cooperação franco-brasileira sobre áreas protegidas e questões territoriais teve início em 1998, com a Federação dos Parques Naturais Regionais – FPNR da França, por meio de acordo com o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, mas o acordo firmado entre a França e o Brasil envolvendo os MAPs começou a ser construído no ano de 2001.

Inicialmente o Ibama e depois o MMA realizaram, em conjunto com a FPNR da França, dois seminários, um em 2001 e o segundo no ano de 2003, com o propósito de estabelecerem uma cooperação técnica, para o fortalecimento das categorias e instrumentos de gestão integrada, o Snuc. O interesse inicial tanto francês como brasileiro era na implantação da categoria APA, no entanto, já no primeiro seminário, a iniciativa relatada na seção anterior de implantação de um mosaico de UCs marinhas, realizada no Estado de Santa Catarina, chamou a atenção “pelo grau de inovação do projeto e pelas possibilidades desafiadoras que

⁹⁹ Informação obtida por comunicação pessoal com Marlon Prestes, em Curitiba, em fev. 2014.

seus componentes traziam” (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 35). Com isso, os mosaicos foram eleitos como o cerne dessa cooperação, uma vez que a ampla experiência francesa de desenvolvimento de territórios, baseada na proteção dos espaços e na governança local, se ajustava a essa figura presente na legislação brasileira.

A França começou a planejar seus PNRs no final da década de 1960, em função do movimento mundial que emergiu anos antes e ganhou destaque na Europa, cujo objetivo era construir uma nova sociedade que levasse em conta princípios do desenvolvimento sustentável, conciliando desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente e permitindo a permanência do homem no campo (GONZALEZ, 2006). Sendo assim, foram atribuídos aos PNRs padrões espaciais que podem abranger mais de uma localidade, município, região administrativa ou estado; uma gestão compartilhada da ocupação do solo e do gerenciamento; “[...] adesão voluntária; sem desapropriação; parceria entre os moradores, poder público e entidades para auxiliá-lo a desenvolver-se” (GONZALEZ, 2006, p. 75). Na França, a instituição de um PNR conta com a participação efetiva dos políticos e da comunidade, sendo normalmente reivindicada aos ministérios competentes pelos prefeitos do território a ser convertido em parque (VARGAS, 2006).

O Brasil passou pela experiência de instalação de um PNR na área pantaneira do Mato Grosso do Sul, demandado por fazendeiros, proprietários de terras e gado, em meados da década de 1980, por causa dos baixos preços dos bovinos, do desemprego no campo e da falta de opção econômica (GONZALEZ, 2006). Ainda segundo Gonzalez (2006), a falta de um modelo de desenvolvimento, pensado pelo Poder Público para a região, impulsionou os fazendeiros a buscarem uma alternativa, inspirados na experiência francesa. Dessa iniciativa surgiu a cooperação entre a França e o Brasil, em 1998, com o projeto de criação do PNR do Pantanal, numa parceria entre o governo estadual do Mato Grosso do Sul e a Federação dos Parques Naturais Regionais Franceses.

O PNR do Pantanal¹⁰⁰ foi criado oficialmente somente em 2002, como um consórcio de proprietários rurais, para a gestão compartilhada dos territórios de suas propriedades com o Estado, como uma proposta de desenvolvimento local (GONZALEZ, 2006). Apesar dos resultados positivos obtidos como a diversificação

¹⁰⁰ Com 1.350.000 hectares, correspondentes à somatória das áreas das fazendas dos proprietários que aderiram ao PNR do Pantanal (GONZALEZ, 2006).

das fontes de renda pelo turismo e a marca “vitelo pantaneiro”¹⁰¹, a mobilização e a organização social, o Instituto do Parque do Pantanal, responsável por viabilizar o projeto territorial (carta¹⁰²), esbarrou na falta de fundamentação legal e na dificuldade de implementar uma experiência desenvolvida por um país, no caso a França, com diferenças tão marcantes e uma realidade (social, política, econômica e cultural) tão distinta à do Brasil (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010).

Passados cinco anos da assinatura do primeiro acordo, um novo esforço ocorreu, não mais com a intenção de implantar no Brasil o modelo dos PNRs franceses, mas agora no sentido de uma troca de experiências entre os gestores franceses dos PNRs e os gestores brasileiros dos mosaicos¹⁰³, sendo firmado, como já visto, um novo acordo bilateral entre os governos brasileiro e francês. A estrutura da cooperação era composta por um grupo de coordenação no lado brasileiro, com representantes do MMA, ICMBio e Embaixada da França, e um grupo de coordenação no lado francês, formado pela FPNR Franceses, o Ministério dos Assuntos Exteriores e Europeus – MAEE, as Regiões Francesas de Provence Alpes Côte d’Azur, Rhône Alpes e Nord-Pas-de-Calais e representantes dos territórios franceses (COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2009).

Paralelamente aos trabalhos e conhecimentos construídos com a cooperação, o MMA promoveu a elaboração do Pnap (Decreto n. 5.758/06) o que permitiu à nova norma legal incorporar com robustez as áreas protegidas como instrumentos de governança e desenvolvimento territorial. A DAP articulou o desenvolvimento dos principais eixos estratégicos da cooperação, no âmbito do Pnap, sendo um dos eixos a qualificação profissional para a gestão territorial e o desenvolvimento sustentável em MAPs.

¹⁰¹ O projeto principal do PNR do Pantanal era o “[...] chamado Vitelo Pantaneiro (Vitpan), apresentado como uma proposta de desenvolvimento de um produto com identidade pantaneira, um verdadeiro produto de *terroir* do Pantanal” (VARGAS, 2006, p. 135). Constituiu-se em “[...] um novo modelo de produção de carne bovina “orgânica” que alia técnicas inovadoras de criação, de abate e de comercialização” (VARGAS, 2006, p. 136).

¹⁰² Os PNRs possuem um documento mestre, a “Carta do Parque”, que corresponde ao seu projeto de desenvolvimento sustentável fundamentado na preservação e na valorização do patrimônio, e que é aprovada pelas coletividades territoriais e o Estado. “Ao validar a Carta do Parque, o Estado compromete seus diferentes serviços a promover ajuda técnica e/ou financeira a sua aplicação. Em caso de desrespeito grave à Carta, o Estado pode decidir pela sua desclassificação. A validade da Carta é, em média, de dez anos. Ao fim de cada período há uma avaliação geral, quando o Estado pode definir pela não validação da Carta por mais um período” (VARGAS, 2006, p. 152).

¹⁰³ Cabe lembrar que os PNRs são uma categoria de área protegida e os mosaicos, um conjunto de áreas protegidas com categorias e objetivos distintos.

Para desenvolver esse eixo, a DAP e o FNMA elaboraram um edital para seleção de projetos demonstrativos com o objetivo de apoiar a consolidação de MAPs e a elaboração e implementação de Planos de Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista (COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2006). Foi assim que foi lançado o edital FNMA n. 01/2005, contrapartida brasileira à Cooperação, intitulado "Mosaicos de Áreas Protegidas: uma Estratégia de Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista", que proporcionou a participação de projetos de mosaicos na cooperação (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010). Os projetos selecionados objetivaram a formação de mosaicos de UCs e outras áreas legalmente protegidas, e a elaboração e implementação de planos de desenvolvimento territorial com base conservacionista - DTBC¹⁰⁴ (MMA, FNMA, 2005). Em função do edital FNMA, sete projetos¹⁰⁵ foram convidados para trocar "[...] reflexões e experiências de gestão territorial de áreas protegidas com instituições e territórios franceses [...]" a convite da Embaixada da França no Brasil e da SBF/MMA (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 49). No ano de 2007, mais três mosaicos foram incorporados à cooperação: Jureia Itatins, Ilhas Marinhas do Litoral Norte de São Paulo e Lagamar¹⁰⁶ (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010).

A partir do ano de 2006, foram realizados seis seminários no âmbito da cooperação franco-brasileira (QUADRO 10). Além dos seminários ocorreu uma "oficina de capacitação e reflexão", intitulada "Identidade territorial e valorização dos produtos: aplicação aos mosaicos de áreas protegidas", aplicada no ano de 2009.

¹⁰⁴ Segundo o próprio edital, os planos de DTBC têm "o objetivo de integrar e fortalecer os diversos programas e projetos inseridos no Snuc, internos e externos ao MMA, orientados à articulação das iniciativas promotoras da gestão ecossistêmica do território, com o intuito de compatibilizar a conservação da biodiversidade, o desenvolvimento de atividades econômicas e a melhoria da qualidade de vida das populações dos diferentes biomas brasileiros" (MMA; FNMA, 2005, p. 7).

¹⁰⁵ As propostas de mosaicos dos sete projetos eram o do Baixo Rio Negro (bioma Amazônia); Baixo Sul da Bahia; Extremo Sul da Bahia e Médio Macaé (todos no bioma Mata Atlântica); Serra de Ibiapara-Sobral (bioma Caatinga); Itabira (biomas Mata Atlântica e Cerrado); Sertão Veredas-Peruaçu (bioma Cerrado). Destes, foram reconhecidos até o momento pelo MMA, o Sertão Veredas-Peruaçu (em 2009) e o Baixo Rio Negro e o Extremo Sul da Bahia (ambos em 2010).

¹⁰⁶ Entre eles os dois oficializados são o do Lagamar, Portaria do MMA do ano de 2006, e o Ilhas Marinhas do Litoral Norte de São Paulo, pelo Estado de São Paulo, em 2008. O mosaico estadual Jureia Itatins foi criado em 2006, mas por questões jurídicas deixou de existir oficialmente.

ANO	SEMINÁRIO	RESULTADOS
2006	I Seminário da Cooperação Franco-Brasileira	Foram definidos os objetivos, ações e temas a serem trabalhados durante a cooperação: a) consolidar a articulação para gestão integrada e transversal dos territórios; b) desenvolver um sistema de governança em mosaicos; c) criar uma rede de gestores de áreas protegidas e um sistema de comunicação entre mosaicos; d) valorizar o patrimônio natural e cultural, através do fortalecimento da identidade territorial (certificação dos produtos).
2006	II Seminário da Cooperação Franco-Brasileira	Durante 25 dias, em várias regiões da França, os participantes brasileiros conheceram diferentes experiências francesas, principalmente envolvendo a temática do ordenamento territorial.
2007	III Seminário da Cooperação Franco-Brasileira	Com base nos debates já realizados nos seminários anteriores e nos aprendizados advindos do intercâmbio durante a estadia do grupo brasileiro na França, novos elementos foram incorporados aos debates, como: a) formalizar compromissos nos territórios via cartas, convênios etc.; b) ter um locus de interlocução no MMA; c) apoio metodológico na elaboração de um projeto territorial; d) métodos para definir uma agenda comum integrando as diversas políticas públicas.
2008	IV Seminário da Cooperação Franco-Brasileira	Realizado na França buscou aprofundar conhecimentos, por meio de sessões regionais. Em cada região francesa foi trabalhada uma temática: o turismo sustentável e gestão integrada da zona costeira na região PACA, agricultura e valorização de produtos e gestão florestal em Rhône Alpes e mobilização social na região Nord-Pas de Calais. Ao final do evento, emergiram três grandes temáticas norteadoras da cooperação: - Governança, mobilização social e formação dos conselhos; - Desenvolvimento territorial e criação de uma identidade territorial com bases nos recursos naturais, produtos e serviços e valorização das tradições locais; - Articulação de competências e de políticas de gestão em um mesmo território.
2009	V Seminário da Cooperação Franco-Brasileira	As três temáticas afloradas no IV Seminário foram debatidas em mesas redondas durante o V Seminário. O objetivo do Seminário era coletar, sistematizar e dar publicidade às experiências da cooperação bilateral e da cooperação descentralizada existentes entre as regiões francesas e os projetos brasileiros, e a partir delas propor políticas de fortalecimento à implementação e gestão territorial dos mosaicos brasileiros.
2010	VI seminário da cooperação franco-brasileira	O VI Seminário, assim como o V Seminário, tinha como objetivo coletar, sistematizar e dar publicidade às experiências da cooperação bilateral franco-brasileira e das cooperações descentralizadas existentes entre as regiões francesas e os projetos brasileiros no que tange às áreas protegidas. Isso para nivelar e difundir os aprendizados dos cinco anos de cooperação.

QUADRO 10 - SEMINÁRIOS REALIZADOS NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO FRANCO-BRASILEIRA E SEUS RESULTADOS

FONTES: DELELIS; REHDER; CARDOSO (2010); COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS (2006; 2007; 2009; 2010)

Como pode ser observado nos resultados dos seminários apresentados no (QUADRO 10), as discussões foram centradas nos temas: gestão integrada¹⁰⁷ e transversal, governança territorial¹⁰⁸, identidade territorial¹⁰⁹, ordenamento territorial e integração entre políticas públicas. Pelos documentos consultados e analisados, produtos da cooperação, e listados na seção 2.2, percebe-se que houve o desenvolvimento de um saber alicerçado no território, mas aquele território constituído pelas interações sociais que nele ocorrem (ABRAMOVAY, 2006), sendo espaço e produto da prática social (BECKER, 2005). Outro aspecto identificado foi a incorporação da “governança territorial” na discussão sobre os mosaicos, conceito debatido e recomendado durante o V Congresso Mundial de Parques, realizado em Durban, África do Sul, em 2003. Por ter uma essência mais ampla e complexa, a governança ultrapassa largamente a “modesta” gestão integrada entre gestores (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010). Uma vez que o processo de governança envolve uma gestão que integre distintas redes socioterritoriais para negociações contínuas para o “planejamento territorial baseado na conservação da biodiversidade, na valorização sociocultural e no desenvolvimento sustentável dos mosaicos” (CARDOSO¹¹⁰ *et al.* (2009) *apud* DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 54).

Dallabrida (2007, p. 45) considera a governança como a fonte sinergizadora do processo de gestão do desenvolvimento territorial, ao contemplar o “conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

¹⁰⁷ A gestão integrada entre gestores é “voltada, geralmente, para minimizar ativos administrativos” (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 53).

¹⁰⁸ Na experiência da cooperação franco-brasileira o termo “governança territorial” é utilizado para se referir às “iniciativas que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (DALLABRIDA; BECKER, 2003 *apud* DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 54).

¹⁰⁹ Segundo DELELIS; REHDER; CARDOSO (2010, p. 69) “o conceito de construção da identidade territorial em um mosaico, além de facilitar o processo de governança, oferece uma ideia de pertencimento a determinado lugar e pode ser o ponto de apoio para a construção da proposta de desenvolvimento territorial”. Para Cardoso *et al.* (2009), a unidade política, a histórico-cultural, a econômica e ecológica é que configuram a identidade territorial de uma região. Para os mesmos autores, os aspectos de identidade e percepção das pessoas residentes no território é que assegurariam o saber ambiental nos processos de planejamento e gestão de áreas protegidas.

¹¹⁰ CARDOSO, T. M. *et.al.* **Territórios da Sustentabilidade:** mosaicos de áreas protegidas como ferramenta de gestão e desenvolvimento territorial na Amazônia Brasileira. In: XI Colóquio Internacional sobre Poder Local: Gestão Social e Desenvolvimento de Territórios. Salvador, 2009.

Pode-se depreender, tendo como inspiração as conceituações de governança apresentadas, que o território dos mosaicos seria o espaço de tomada de decisões dentro do processo de gestão com vistas a um desenvolvimento conciliatório com a conservação, mas que na prática ainda está distante do que seria uma governança territorial. Posto que, essa seria uma instância de exercício de poder de forma simétrica no território (DALLABRIDA, 2007), o que de fato ainda não é possível pela estrutura de gestão e funcionamento dos mosaicos previstas legalmente hoje, assim como por sua inserção e aceitação política nas diferentes esferas de governo e instituições.

Um exemplo de como ainda há muito que avançar em relação aos processos de gestão e governança nos mosaicos, é a obscuridade e a discordância que existe, atualmente, entre os gestores de mosaicos, o ICMBio e o MMA sobre a criação dos mosaicos e o uso das expressões “mosaicos de unidades de conservação” – MUCs ou MAPs. A primeira restringe a composição dos mosaicos às UCs. Já os MAPs são abrangentes e inclusivos ao considerarem o conjunto de áreas protegidas¹¹¹, englobando, por exemplo, TI e quilombos, áreas sobre as quais nem o ICMBio nem o MMA têm influência direta. Essa incerteza é fruto da dissonância que existe entre o conteúdo da Lei do Snuc e o do Decreto n. 4.340/02. A Lei refere-se a MAPs, já o decreto os considera como MUCs.

Ao mesmo tempo em que é compreensível a relutância do MMA em relação à criação de MAPs, pela sua ingerência sobre boa parte das áreas protegidas, também não compete ao Ministério, nem ao ICMBio, a gestão sobre as UCs criadas nos níveis estadual e municipal, nem as UCs privadas. Essa é uma situação aparentemente contraditória, pois apesar dos propósitos de gestão integrada e participativa dos mosaicos, e dos avanços conceituais advindos da cooperação franco brasileira, a pasta não privilegia, dessa forma, arranjos interinstitucionais entre diferentes órgãos do próprio governo, entre os diferentes níveis de governo e também com a sociedade civil organizada.

Por fim, convém lembrar as motivações que conduziram às negociações para o estabelecimento da cooperação técnica e que tiveram como fundamento as mesmas questões gerais que suscitaram o desenvolvimento do PCE. Ou seja, o isolamento das UCs em ilhas de conservação, o seu descolamento do cenário

¹¹¹ O tema áreas protegidas foi apresentado e discutido na seção 3.1.1.

socioeconômico, político, cultural e ambiental, a necessidade de fortalecê-las regionalmente e de integrá-las entre si e ao desenvolvimento regional/territorial, além, é claro, de ligá-las fisicamente e a outras áreas protegidas.

4 POLÍTICA AMBIENTAL EM DIFERENTES TONS POLÍTICOS

Há uma complexidade e uma conjugação de fatores tão diversos envolvendo as concepções e a trajetória de corredores e mosaicos como políticas públicas (ou não) que sua análise demandou praticamente a montagem de um quebra-cabeça.

Para a compreensão de uma política pública é essencial elucidar as “questões de fundo” (HÖFLING, 2001) que cercam sua constituição, sua natureza, os atores envolvidos no processo, os aspectos estruturais ou institucionais que explicam sua concepção. Além disso, como salienta Barcelos (2013), o final do século XX marcou uma mudança de paradigmas na instrumentalização de políticas públicas, impulsionada pelas novas abordagens analíticas emergidas naquele século. Essas novas abordagens revitalizaram:

[...] o papel da ciência e a dimensão “racional” na produção da ação governamental, abriram novas e instigantes frentes de estudo, dando especial ênfase ao papel de fatores subjetivos, como crenças, valores, ideias e discursos, nos processos que dão origem às políticas públicas. Assim, estas não são mais vistas apenas como processos gerenciais e administrativos, mas também, e principalmente, como processos construídos socialmente (BARCELOS, 2013, p. 145).

Nesse sentido, o presente estudo procurou elucidar essa complexa composição de elementos técnicos, políticos e subjetivos, buscando conectar fatos levantados por meio de entrevistas com sujeitos do processo, com o referencial teórico das políticas públicas e outros dados pesquisados.

Esta pesquisa teve como motivação inicial uma sequência de acontecimentos políticos e administrativos ao longo do período de 1995 a 2010, que suscitaram a construção da seguinte hipótese: os corredores configuraram uma das estratégias centrais para a conservação da biodiversidade, no que tange ao planejamento e gestão territorial integrados, no governo do Presidente FHC, enquanto que no governo do Presidente Lula, foram os mosaicos que passaram a dominar as discussões e atenções dos tomadores de decisão. Por essa razão, o recorte desta investigação se refere aos processos pré-decisórios na formulação de políticas públicas, particularmente ao estágio de seleção das alternativas ou soluções.

4.1 EMERGÊNCIA DOS CORREDORES COMO ALTERNATIVA

Como vimos anteriormente neste trabalho, os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade começaram a ser idealizados em meados da década de 1990 como uma resposta ao problema do isolamento de áreas naturais ou seminaturais, causado pela fragmentação dos *habitats*, principalmente em função do desmatamento.

No mesmo ano em que foi entregue a versão original do PCE, 1997, o MMA lançou o edital¹¹² “Fragmentação de Ecossistemas Naturais”¹¹³, por meio do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – Probio. A questão da fragmentação de *habitats* ganhou mais força a partir da década de 1980, quando houve um crescimento no número de estudos sobre esse fenômeno e suas consequências para a conservação da biodiversidade (VIANA; PINHEIRO, 1998). Hoje a perda e a fragmentação de *habitats* são reconhecidas mundialmente como uma das principais, ou a principal, ameaças à biodiversidade do planeta.

O reconhecimento da fragmentação de *habitats* como um problema pelo governo contribui para o início do processo de elaboração de uma política pública para enfrentá-lo. Podemos dizer, assim, que a fragmentação de *habitats* entrou na “agenda” (KINGDON, 2007 b) especializada do governo no setor ambiental.

A fragmentação de *habitats* causada pelo homem é efeito do desmatamento de ecossistemas florestais e da conversão de ecossistemas não florestais em diferentes usos do solo. O desmatamento, em especial na Amazônia, chamou a atenção de organizações internacionais, tornando-o uma questão mundial na década de 1980, com consequências econômicas para o país, uma vez que, isto provocou “[...] a suspensão de financiamentos para qualquer tipo de projeto

¹¹² Edital Probio 01/1997. Entre os projetos aprovados três abordavam diretamente o tema corredor: (1) “Efeito da fragmentação de áreas úmidas nas populações de aves limícolas migratórias intercontinentais: uma análise sobre os corredores migratórios no norte do Brasil”, pela Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa – Fadesp; (2) “Abordagens ecológicas e instrumentos econômicos para o estabelecimento do corredor do descobrimento: uma estratégia para reverter a fragmentação florestal na Mata Atlântica do sul da Bahia”, pelo Instituto de Estudos Socioambientais do Sul da Bahia – Iesb; (3) “Ilhas de biodiversidade como corredores na restauração da paisagem fragmentada do Pontal do Paranapanema, São Paulo”, pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ.

¹¹³ Os resultados dos 15 projetos apoiados pelo edital e executados entre 1998 e 2002 foram sintetizados e apresentados na publicação do MMA “Fragmentos de Ecossistemas: causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas” de 2003.

econômico para o Brasil” (SOUZA, 2010, p. 211). Como nos aponta Kingdon (2007 b, p. 229), “desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda” e esse fato exigiu uma reação do governo brasileiro, pois a liberação de recursos por bancos internacionais e pela Comunidade Europeia passou a ser condicionada ao enfrentamento, entre outros, dessa questão (SOUZA, 2010). Nesse momento, foram convocados pelo governo federal os especialistas¹¹⁴ para elaborar propostas que conciliassem o desenvolvimento econômico com o respeito ao meio ambiente. Pode-se afirmar que algumas ações concretas irromperam desse processo, principalmente, o Programa Nossa Natureza¹¹⁵ e a criação do Ibama¹¹⁶ no final da década de 1980 (SOUZA, 2010).

Nos anos seguintes, o Ibama desempenhou um importante papel na definição de uma escala mais abrangente para a conservação da biodiversidade brasileira, dentro do enfoque ecossistêmico¹¹⁷, abordagem essa incentivada pela Unesco e pela IUCN (ARRUDA; SÁ, 2004). Adotado em 1995, durante a segunda Conferência das Partes - COP da CDB, esse enfoque se diferenciava, à época, de outras abordagens, pois tinha como proposta equilibrar o uso de conhecimento científico e a “colocação das pessoas no centro do manejo da biodiversidade” (VASCONCELOS; CASES, 2009, p. 35). O Ibama trouxe para o Brasil o pesquisador Kenton Miller, considerado o pai do planejamento de áreas protegidas, um ano depois da adoção do enfoque ecossistêmico pela CDB. Kenton Miller contribuiu para o desenvolvimento de diretrizes para a conservação da biodiversidade a partir do manejo biorregional, com isso, o Ibama desenvolveu projetos-piloto de planejamento e gestão nessa escala, entre eles o dos corredores ecológicos (ARRUDA; SÁ,

¹¹⁴ Grupo denominado por Kingdon (2007) como participantes “invisíveis”.

¹¹⁵ Um dos componentes do Programa Nossa Natureza era o FNMA, criado para apoiar projetos visando o uso sustentável dos recursos naturais (SILVA-SÁNCHEZ, 1999).

¹¹⁶ A criação do Ibama teve como motivações principais as críticas de organizações internacionais às queimadas na Amazônia e a repercussão internacional do assassinato de Chico Mendes (ALVES, 2004). Criado em 1989, o Ibama foi fruto da fusão da Secretaria do Meio Ambiente – Sema, da Superintendência da Borracha – Sudhevea, da Superintendência da Pesca – Sudepe e do IBDF, ficando responsável pela articulação, coordenação, execução e controle da política ambiental brasileira. Cabe destacar, a difícil tarefa impetrada aos servidores públicos do novo órgão de compartilhar culturas administrativas e corporativas diferenciadas (GOUVEIA, 2011).

¹¹⁷ O enfoque ecossistêmico “é uma estratégia para a gestão integrada da terra, água e recursos vivos para manter ou restaurar os sistemas naturais, as suas funções e os valores, de tal maneira que promova a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas de forma justa e equitativa, participativa e descentralizada, por meio da integração ecológica, econômica, cultural e social, em um contexto geográfico definido principalmente por limites ecológicos” (CRACCO; GUERRERO, 2004, p. 15, tradução nossa).

2004). O órgão criou, assim, seu próprio programa para a consolidação dos corredores por ele delimitados¹¹⁸ (CASES, 2007 b).

Nesse mesmo período, Paulo Nogueira-Neto era membro do Grupo Consultivo Internacional, *International Advisory Group* – IAG, do PPG7, e se propôs a elaborar um projeto para a Amazônia¹¹⁹ para criação de um conjunto de UCs ao longo e ao sul do rio Amazonas, com o objetivo de barrar o avanço da fronteira agrícola. Nessa ocasião, José Márcio Ayres e Gustavo Fonseca (este último entrevistado para este estudo), com apoio do Ibama e do Banco Mundial, sugeriram a criação de uma série de grandes corredores ecológicos (AYRES *et al.*, 2005). Entra em cena, então, um grupo de especialistas, atores do terceiro setor e/ou da academia (**participantes invisíveis**), que foram responsáveis por elaborar um “megaprojeto” envolvendo os corredores ecológicos, **alternativa** escolhida pelo governo federal para conter o processo de isolamento de áreas por meio da fragmentação de *habitats* e do ilhamento das UCs. Conforme José Carlos de Carvalho (informação verbal)¹²⁰, “o que levou à ideia dos corredores foi a visão, na época, dos especialistas da importância da conectividade entre as UCs”. Desse processo, nasce o “Projeto Corredores Ecológicos das Florestas Tropicais do Brasil”, depois chamado simplesmente de “Projeto Corredores Ecológicos”. Segundo Gustavo da Fonseca (informação verbal)¹²¹, graças aos argumentos dos consultores o projeto foi expandido para o bioma Mata Atlântica, uma vez que o PPG7 abrangia essencialmente a Amazônia, informação reafirmada por José Carlos de Carvalho (informação verbal)¹²².

Como categoriza Kingdon (2007 b), as **alternativas** de ação governamental são as possibilidades identificadas pelo governo e pessoas ligadas a ele como respostas aos problemas apresentados, geradas por comunidades de especialistas que compõem o grupo relativamente invisível de participantes, formado por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, entre outros.

¹¹⁸ O corredor ecológico binacional Guaporé/Itenez-Mamoré (Brasil/Bolívia) começou a ser desenhado em 1997, mas a portaria de criação só foi assinada em 2001 (ESTADAO, 2001). Além deste, o órgão promoveu a elaboração de diversos projetos de corredores ecológicos no Brasil (ver seção 3.2.1.2).

¹¹⁹ Segundo palavras do próprio Nogueira-Neto “[...] um colar de novas unidades de conservação, ao longo e ao sul do rio Amazonas, antes que a fronteira agrícola chegasse ali com todo seu impacto” (AYRES *et al.*, 2005).

¹²⁰ Entrevista fornecida por José Carlos de Carvalho, via *Skype*, em Belo Horizonte, em jan. de 2014.

¹²¹ Entrevista fornecida por Gustavo A. B. da Fonseca, via telefone, o entrevistado mora em Washington DC, em jan. de 2014.

¹²² *Op. cit.*

Para buscar explicar como as alternativas para políticas públicas surgem, Kingdon identificou um padrão para a seleção de ideias. Com isso, no modelo *Multiple Streams*, o pesquisador definiu alguns critérios norteadores da seleção de alternativas, sendo eles: a “[...] viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (KINGDON, 2007 b, p. 232). Em relação à escolha dos corredores, todos esses critérios foram verificados e com distinção. Havia uma pressão internacional para que o país criasse uma política de combate ao desmatamento, principalmente para a Amazônia. O enfoque ecossistêmico foi definido pela CDB, da qual o país é signatário e adota o documento integralmente desde 1998¹²³, como estratégia de planejamento e gestão para conciliar a conservação da natureza com o desenvolvimento.

Fora isso, houve a influência de ONGs internacionais como a *Conservation International* – CI, que também estava desenvolvendo a ideia dos corredores como ferramenta de conservação da biodiversidade¹²⁴, agregada ao envolvimento dos especialistas brasileiros e de um burocrata/acadêmico chave, o Dr. Paulo Nogueira-Neto, além da disponibilidade de recursos por meio do PPG7, resultando, numa aceitação generalizada da proposta. Como afirmou José Carlos de Carvalho (informação verbal)¹²⁵, “a ideia do corredor foi muito bem assimilada tanto no plano nacional como no internacional, inclusive pelos órgãos de financiamento”. Ou seja, os corredores satisfizeram com excelência os padrões identificados por Kingdon.

Todos esses fatores relacionados propiciaram o contexto político que gerou o que Kingdon (2007 b) chama de “solo fértil”, durante o governo do Presidente FHC, para que os corredores emergissem como uma solução para o enfrentamento do problema do isolamento de áreas naturais ou seminaturais por meio do planejamento integrado (FIGURA 8).

¹²³ O Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998, estabeleceu que a CDB deveria ser executada integralmente no país (BRASIL, 1998).

¹²⁴ Conforme publicação da CI, “em meados da década de 90, conclui-se que as unidades de conservação – vitais para a manutenção da biodiversidade no longo prazo – não desempenhariam seu papel a contento, ao terminarem isoladas em paisagens degradadas pelo homem. Essa constatação impulsionou uma nova etapa na evolução estratégica da CI no Brasil e no mundo”. Dessa forma, a ONG passou a “adotar, no final da década de 90, uma ênfase regional, tendo como estratégia central os corredores ecológicos” (CONSERVATION INTERNATIONAL DO BRASIL (CI-BRASIL), 2003, p. 3).

¹²⁵ Entrevista fornecida por José Carlos de Carvalho, via Skype, em Belo Horizonte, em jan. de 2014.

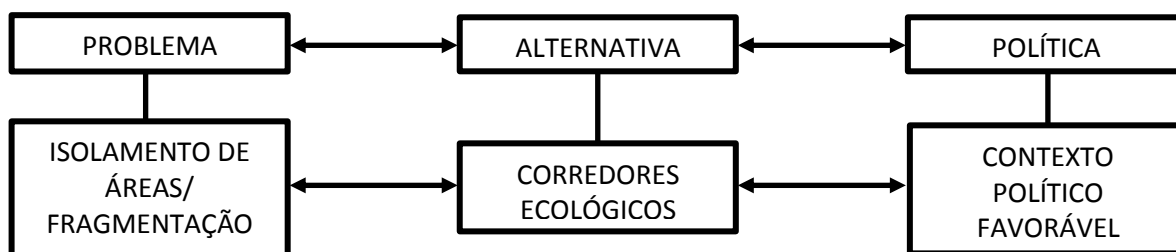


FIGURA 8 - SÍNTESE, CONFORME O MODELO DE KINGDON, DOS FLUXOS DE PROBLEMA, ALTERNATIVAS E POLÍTICA ENVOLVENDO OS CORREDORES ECOLÓGICOS
 FONTE: A autora (2013)

Cabe enfatizar que o PCE foi germinado em “solo fértil”¹²⁶ durante o governo do Presidente FHC, mas sua implantação teve início somente no seu último ano de governo.

4.1.1 As flutuações do MMA

O MMA, no período estudado (1995-2010), teve à frente da pasta seis ministros diferentes. No governo FHC foram três, tendo Gustavo Krause permanecido no cargo durante todo o primeiro mandato do presidente. José Sarney Filho sucedeu Krause e deixou o ministério quando faltavam nove meses para o fim do segundo mandato, quando assumiu José Carlos de Carvalho.

No ano seguinte, 2003, teve início o governo Lula e Marina Silva assumiu o MMA, permanecendo na pasta por cinco anos, sendo sucedida por Carlos Minc, que no último ano do governo, cedeu lugar a Izabella Mônica Vieira Teixeira. Nesta seção, busca-se elementos para auxiliar na compreensão de como as mudanças de liderança, que acarretam alta rotatividade dos funcionários do governo, afetam a fluidez dos processos políticos, que envolvem a definição das agendas setoriais de governo, bem como a seleção de alternativas para os problemas identificados.

¹²⁶ A versão original do “Projeto Corredores Ecológicos” é de 1997, mas, segundo seus próprios autores, após a entrega do “primeiro produto, o mesmo foi objeto de pelo menos duas dezenas de versões subsequentes elaboradas por outros grupos” (AYRES *et al.*, 2005, p. 7). No entanto, “apesar disto, a parte técnica da versão original sobreviveu às inúmeras modificações” (AYRES *et al.*, 2005, p. 7).

4.1.1.1 Governo do Presidente FHC: o setor ambiental e os corredores

O Presidente FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira¹²⁷ (PSDB, 1995-2002), apesar de “[...] comprometido em marcar sua administração com propostas diferenciadas de desenvolvimento, de forma que compatibilizasse o crescimento econômico com o uso sustentável do meio ambiente, as ações acabaram por ficar apenas no discurso” (SOUZA, 2010, p. 214). Isso porque o presidente “[...] privilegiou uma concepção economicista da agenda pública [...]”, relegando as questões ambientais a um segundo plano (SOUZA, 2010, p. 214), para alcançar seus propósitos de reestruturação do Estado no contexto da globalização do capital¹²⁸ (COSTA, 2000; SOUZA, 2010). Para Viola (1998, p. 13), a nomeação de Gustavo Krause, político com uma biografia distante da área ambiental, como Ministro do Meio Ambiente, “[...] foi coerente com a pouca importância dada por Cardoso a questão ambiental na sua história política”¹²⁹. O mesmo autor, ao analisar o primeiro mandato do Presidente FHC, constatou que a área ambiental do governo tinha como características a fragmentação e a incompetência gerencial, além de se encontrar “[...] isolada dos centros de decisão econômica, onde se definem as políticas de desenvolvimento” (VIOLA, 1998, p. 13).

No entanto, esse isolamento da área ambiental não foi exclusividade do governo FHC, uma vez que os órgãos públicos ambientais no Brasil, desde sua constituição “[...] têm sido organizados dentro de uma estrutura de poder que os isola burocraticamente dos demais órgãos (saúde, transporte, agricultura, etc)” (BOEIRA, 2003, p. 534).

No segundo mandato do Presidente FHC, o MMA recebe um novo representante, o então deputado federal José Sarney Filho. Apesar de a sua trajetória política possuir vínculo com algumas causas ambientais, experiências

¹²⁷ O PSDB “foi criado em 1988, ao fim da Constituinte, como dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o mais expressivo partido de oposição no fim da ditadura e nos primeiros anos da redemocratização” (D’ARAUJO, 2011, p. 67). Nasce “como um partido nacional, parlamentar e reformista, com tendências pró-mercado sem ser Estadofóbico” (D’ARAUJO, 2011, p. 67).

¹²⁸ Para um aprofundamento sobre a reforma do Estado brasileiro no contexto da globalização econômica, durante o governo do Presidente FHC, ver Costa (2000).

¹²⁹ Parte significativa da comunidade ambientalista pressionou o Presidente FHC para que fosse nomeado para a pasta o deputado federal reeleito Fábio Feldmann (VIOLA, 1998). Este, ao contrário de Gustavo Krause, é um ambientalista com importantes contribuições para a política ambiental brasileira, sendo, em 1986, “o primeiro parlamentar brasileiro eleito a defender o meio ambiente” (FELDMANN, s/d).

essas que possibilitariam um melhor desempenho político nessa área, Sarney Filho herdou uma pasta com uma execução orçamentária de 30% (RAMOS, 1999), reflexo da baixa capacidade de gestão do ministério, devido, principalmente, a dificuldades de estrutura e pessoal, persistentes até os dias de hoje.

O MMA, sob o comando do seu novo ministro, passou por um processo de reestruturação, deixando de ser o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e regressando a sua antiga conformação como Ministério do Meio Ambiente. Segundo o próprio Ministro Sarney Filho, essa reforma visava “[...] dar maior transparência e visibilidade às ações ambientais”, uma vez que o antigo Ministério “[...] era de tal forma grande, envolvendo recursos de diversas ordens, que o ministro era premido para que seu ministério fosse muito mais voltado para as ações de irrigação e de recursos hídricos do que um Ministério do Meio Ambiente em si” (RAMOS, 1999, s/p.).

Durante o processo de reforma do Ministério, foram criadas cinco secretarias: a de Biodiversidade, Parques e Florestas; a dos Assentamentos Humanos; a de Recursos Hídricos (mantida); a de Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a Secretaria da Amazônia Legal (CHAYB, 1999). O resultado da reestruturação do MMA em quatro secretarias temáticas e uma regional não foi condizente com a proposta inicial do novo Ministro, que pretendia a extinção da Secretaria da Amazônia. Isso gerou uma reação da bancada parlamentar da Amazônia que se aliou aos governadores dos estados da região, pressionando o governo federal para que a secretaria fosse mantida (MELLO, 2006). A ela ficou vinculado o PPG7, e também, posteriormente, durante um curto período de tempo, o PCE.

A nova estrutura do MMA sinalizou, em teoria, a visão do governo FHC do meio ambiente como vetor de desenvolvimento (CHAYB, 1999). No entanto, o Plano Plurianual¹³⁰ *Avança Brasil* (2000-2003), assim como seu antecessor, *Brasil em Ação* (1996-1999), não demonstraram compromisso com a sustentabilidade ambiental (VIOLA¹³¹, 2000; LITTLE¹³², 2003 *apud* BOEIRA, 2003).

¹³⁰ “Os Planos Plurianuais são conjuntos de investimentos do governo federal brasileiro para períodos de quatro anos” (FEARNSIDE; LAURANCE, 2012, p. 87).

¹³¹ VIOLA, E. **O governo FHC e o meio ambiente**. Jornal do Meio Ambiente. Janeiro. Niterói, 2000.

¹³² LITTLE, P. (Org.) **Políticas ambientais no Brasil**: Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, IEB, 2003.

Outro aspecto da reestruturação do MMA nesse período, destacado por Sarney Filho, foi o desvirtuamento das funções do Ibama que passou a formular políticas, ao invés de somente executá-las. Segundo a avaliação do ministro, “[...] o Ibama era o órgão principal e o Ministério um apêndice, quando deveria ser o contrário”, ou seja, o Ibama estava exercendo funções que por competência são do MMA (CHAYB, 1999). Essa distorção de atribuições pode ser explicada pelo que Zahariadis (2007 a) aponta como uma das facetas da ambiguidade no processo político, resultado, neste caso, principalmente, da obscuridade da “tecnologia organizacional”, fruto da evolução da constituição de ambos, Ibama e MMA, e também da instabilidade política do segundo.

A vulnerabilidade do MMA fica explícita ao remontarmos a trajetória da pasta pelos diferentes governos desde seus primórdios. O que seria o embrião do MMA¹³³ foi concebido no ano de 1985¹³⁴, pelo presidente não empossado Tancredo Neves, com a denominação de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente – MDU. A inclusão da expressão “Meio Ambiente” no nome de um ministério foi considerada uma grande vitória conservacionista à época (NOGUEIRA-NETO, 2010), pois resultou de uma fase de transição do regime do governo militar para o regime democrático, entre 1982 e 1985, cujas “características principais foram a politização da questão de meio ambiente e a expansão de órgãos governamentais com atribuições nessa área” (ALVES, 2004, p. 42).

Durante o governo do Presidente José Sarney, passa a receber a denominação de Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU¹³⁵ e menos de um ano depois, em 1988, é extinto, quando é criada novamente a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, ligada ao Ministério do Interior. Seu sucessor, o Presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, criou a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República - Semam/PR¹³⁶, diretamente vinculada à Presidência da República. Entretanto, dois anos mais tarde, quando assume a presidência Itamar Franco, há uma nova reorganização da Presidência da República e dos ministérios e a Semam se transforma no MMA¹³⁷.

¹³³ Antes da criação do MDU, as atribuições da pasta ficavam a cargo da Secretaria Especial de Meio Ambiente - Semam, vinculada ao Ministério do Interior. A Semam foi criada em 1973 e extinta em 1985 e contou com um único secretário durante esse período, Paulo Nogueira-Neto.

¹³⁴ Por meio do Decreto n. 91.145 de 15 de março de 1985.

¹³⁵ Por meio do Decreto n. 95.075, de 22 de outubro de 1987.

¹³⁶ Por meio da Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.

¹³⁷ Por meio da Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992.

Ainda no governo Itamar Franco, o ministério passou a se chamar do Meio Ambiente e da Amazônia Legal¹³⁸, no ano de 1993, e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal¹³⁹, em 1995. Somente no segundo mandato do Presidente FHC, o ministério é novamente transformado em MMA¹⁴⁰ e permanece com a mesma denominação até hoje. Apenas a partir de 1992, o MMA se consolidou como um ministério. Desde então, cinco decretos federais definiram a estrutura regimental do MMA, sendo o primeiro de 1994 e o último, ainda em vigor, de 2007 (QUADRO 11)¹⁴¹.

continua

DECRETO	SECRETARIAS	DEPARTAMENTOS
Decreto n. 1.205, de 1º de agosto de 1994	a) Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente	1. Departamento de Formulação de Políticas e Programas;
		2. Departamento de Gestão Ambiental;
		3. Departamento de Cooperação Internacional.
	b) Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal	1. Departamento de Articulação com Órgãos Federais e Assuntos Internacionais;
		2. Departamento de Articulação com os Estados e a Sociedade Organizada.
	c) Secretaria de Coordenação de Assuntos de Desenvolvimento Integrado	1. Departamento de Planos e Programas;
		2. Departamento de Estudos de Desenvolvimento Sustentável.
DECRETO	SECRETARIAS	DEPARTAMENTOS
Decreto n. 2.972, de 26 de fevereiro de 1999	a) Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos	Não consta.
	b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas	Não consta.
	c) Secretaria de Recursos Hídricos	Não consta.
	d) Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável	Não consta.
	e) Secretaria de Coordenação da Amazônia	Não consta.
	f) Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Não consta.

¹³⁸ Por meio da Lei n. 8.746, de 9 de dezembro de 1993.

¹³⁹ Por meio da Medida Provisória n. 813, de 1º de Janeiro de 1995.

¹⁴⁰ Por meio da Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

¹⁴¹ Apesar da estrutura oficial apresentada no QUADRO 11 algumas publicações do MMA trazem nas suas notas técnicas outras divisões.

conclusão

DECRETO	SECRETARIAS	DEPARTAMENTOS
Decreto n. 4.755, de 20 de junho de 2003	a) Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos	Não consta.
	b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas	Departamento do Patrimônio Genético.
	c) Secretaria de Recursos Hídricos	Não consta.
	d) Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável	Não consta.
	e) Secretaria de Coordenação da Amazônia	Não consta.
DECRETO	SECRETARIAS	DEPARTAMENTOS
Decreto n. 5.776, de 12 de maio de 2006	a) Secretaria de Qualidade Ambiental	Não consta.
	b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas	Departamento do Patrimônio Genético.
	c) Secretaria de Recursos Hídricos	Não consta.
	d) Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável	Não consta.
	e) Secretaria de Coordenação da Amazônia	Não consta.
	f) Serviço Florestal Brasileiro – SFB	Não consta.
DECRETO	SECRETARIAS	DEPARTAMENTOS
Decreto n. 6.101, de 26 de abril de 2007	a) Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental	1. Departamento de Mudanças Climáticas;
		2. Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental;
		3. Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria.
	b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas	1. Departamento de Conservação da Biodiversidade;
		2. Departamento de Florestas;
		3. Departamento de Áreas Protegidas;
		4. Departamento do Patrimônio Genético.
	c) Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano	1. Departamento de Recursos Hídricos;
		2. Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas;
		3. Departamento de Ambiente Urbano;
	d) Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável	1. Departamento de Extrativismo;
		2. Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável;
		3. Departamento de Zoneamento Territorial.
	e) Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental	1. Departamento de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente;
		2. Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental;
		3. Departamento de Educação Ambiental.

QUADRO 11 - DECRETOS QUE REGULAMENTARAM A ESTRUTURA REGIMENTAL DO MMA
 FONTE: A autora (2013)

As diversas modificações administrativas e estruturais do MMA, com foco nas suas secretarias (QUADRO 10), como exposto, têm relação com mudanças nos governos, com os momentos políticos experienciados no país pelas demandas internacionais, principalmente em relação à Amazônia. O Presidente José Sarney (1985-1989), em quatro anos de mandato, teve cinco ministros/secretários e duas configurações diferentes para a pasta, ora como MHU, ora como Sema. Os Presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992)¹⁴², Itamar Franco (1992-1994)¹⁴³, FHC (1995-2002)¹⁴⁴; e Lula (2003-2010)¹⁴⁵ tiveram três ministros ou secretários cada um. De 1990 a 1999 a pasta mudou de configuração cinco vezes, uma durante o governo Collor de Mello, como Semam/PR; duas no governo Itamar Franco (MMA e Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal) e duas no governo FHC (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e MMA). Essa instabilidade da estrutura política do Ministério, associada à constante troca de ministros e do seu *staff*, tem reflexo sobre as políticas públicas, programas ou projetos desenvolvidos na pasta, gerando, por vezes, a sua interrupção ou depreciação, continuando assim a serem executados, mas perdendo importância para os novos atores envolvidos, o que foi observado nesta pesquisa em relação ao PCE na mudança do governo FHC para o governo Lula.

No modelo *Multiple streams*, mudanças no governo, desde os presidentes até a nomeação de altos funcionários e assessores do Poder Executivo, são fatores que influenciam, no fluxo político, a mudança na agenda governamental (CAPELLA, 2006) e na seleção de alternativas para uma mesma agenda, conforme o caso aqui analisado.

A estratégia corredores ecológicos, como vimos, começou a ser desenhada no Ibama (1993), passando quatro anos depois para o MMA (1997). Além dessa mudança, a elaboração do PCE pelos especialistas ocorreu durante a gestão do Ministro Gustavo Krause, mas alguns ajustes no projeto original, as negociações finais e a assinatura do contrato (2001) ocorreram durante a gestão do Ministro Sarney Filho.

¹⁴² José Lutzenberger; José Goldemberg (interino); Flávio Miragaia Perri; Secretários do Meio Ambiente da Presidência da República.

¹⁴³ Fernando Coutinho Jorge (Ministério do Meio Ambiente); Rubens Ricupero e Henrique Brandão Cavalcanti (interino) (Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal).

¹⁴⁴ Gustavo Krause (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal); José Sarney Filho e José Carlos de Carvalho (MMA).

¹⁴⁵ Marina Silva, Carlos Minc e Izabella Teixeira (MMA).

Apesar das mudanças ministeriais, o processo como um todo, incluindo o projeto, se deu durante os dois mandatos do Presidente FHC, que tinha como compromisso gerar propostas de desenvolvimento *sui generis* que conciliassem o crescimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais, e os corredores ecológicos vinham ao encontro dessa diretriz administrativa.

Em síntese, o projeto sobreviveu a todas as mudanças no MMA durante o governo FHC, pois, entre outros motivos, como já destacado anteriormente, contou com o apoio inicial de um participante visível, Paulo Nogueira-Neto. Além disso, foi negociado e construído por um grupo influente de participantes invisíveis ligados ao terceiro setor e/ou à academia, seguiu uma orientação definida internacionalmente de abordagem ecossistêmica para o planejamento integrado de grandes paisagens com base em conhecimentos científicos, teve uma fonte certa de captação de recursos e estava de acordo com as diretrizes do governo federal da época.

4.1.1.2 Governo Lula: um novo governo, uma nova perspectiva?

O Presidente Lula, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT, 2003-2010), assume o governo em meio à expectativa de que este “[...] se constituiria em um marco da história ambiental do país” (LISBOA, 2011, p. 17). Marina Silva, “uma das mais respeitadas lideranças ambientais brasileiras, herdeira dileta do legado de Chico Mendes, referência internacional na defesa da biodiversidade na Amazônia” (CALEIRO, 2009, p. 1), assume o MMA (2003-2008) e angaria para compor sua equipe de governo diversos ativistas originários dos movimentos ambientalistas¹⁴⁶ (LISBOA, 2011).

Apesar do apoio dos movimentos ambientalistas e socioambientalistas de base, como organizações indígenas, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST e sindicatos, além da anuência, no início, do próprio Presidente Lula, a gestão de Marina Silva enfrentou várias crises logo nos primeiros meses do governo. Entre elas a dos pneus usados importados do Uruguai, a da soja transgênica plantada no

¹⁴⁶ Podendo ser destacados: Cláudio Roberto Bertoldo Langone (secretário-executivo do MMA), João Paulo Capobianco (Secretário de Biodiversidade e Floresta), Mary Helena Allegretti (Secretaria de Coordenação da Amazônia), Marijane Lisboa (Secretaria de Qualidade Ambiental de Assentamentos Humanos), João Bosco Senra (Secretaria de Recursos Hídricos), Muriel Saragoussi (Diretoria do Conama), entre outros.

Estado do Rio Grande do Sul, a da transposição do rio São Francisco e as pressões em torno da política energética. Estas últimas, ocorriam tanto pela construção de usinas hidrelétricas na Amazônia como pela ameaça da instalação de uma terceira central nuclear no país (LISBOA, 2011).

A gestão de Marina Silva foi marcada “por uma longa e desgastante queda de braço com os líderes ruralistas, os lobistas do agronegócio e os ministérios encarregados dos ‘projetos desenvolvimentistas’ (leia-se PAC¹⁴⁷) do governo Lula” (CALEIRO, 2009, p. 2). Mas também, segundos dados oficiais, seus esforços e ações no Ministério “reduziram em cerca de 60% os índices de devastação da Amazônia entre 2004 e 2007” (CALEIRO, 2009, p. 1-2). Isso depois de um pico, nos anos 2003-2004, de 27.429 quilômetros quadrados no desmatamento da Amazônia Legal, o segundo maior da história¹⁴⁸ desde que começaram os registros do desmatamento no país (BRASIL, 2007).

Em função desse quadro alarmante em relação ao desmatamento ilegal nos dois primeiros anos do governo, o combate a este foi o centro das políticas ambientais do governo do Presidente Lula (LISBOA, 2011). Segundo Maurício Mercadante (informação verbal)¹⁴⁹, a principal razão que tornou o combate ao desmatamento na Amazônia uma questão chave para Marina Silva foi suas consequências desastrosas para a conservação da biodiversidade e, do ponto de vista político, não conseguir conter o desmatamento significaria um fracasso do MMA (MERCADANTE - informação verbal)¹⁵⁰.

O entendimento da pasta do meio ambiente de que as causas do desmatamento eram multifatoriais e de que obras e atividades agrícolas estimuladas por outros ministérios, por políticas estaduais e financiamentos concedidos por órgãos públicos favoreciam-no, fez com que Marina Silva buscasse “[...] um compromisso entre ministérios, governos estaduais e agências de desenvolvimento para a adoção de políticas coordenadas e ambientalmente sustentáveis” (LISBOA, 2011, p. 26). Para isso, foi estabelecido um “Grupo Permanente de Trabalho Interministerial”¹⁵¹ com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que

¹⁴⁷ Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado no ano de 2007 pelo Governo Federal.

¹⁴⁸ O maior ocorreu no ano de 1995, chegando a 29.059 quilômetros quadrados desmatados (BRASIL, 2007).

¹⁴⁹ Entrevista fornecida por Maurício Mercadante Alves Coutinho na Câmara dos Deputados, em Brasília, em dez. de 2013.

¹⁵⁰ *Op. cit.*

¹⁵¹ Grupo criado por meio do Decreto Presidencial de 03 de julho de 2003.

visassem à redução dos índices de desmatamento na Amazônia (BRASIL, 2004). Essa foi uma tentativa arrojada do MMA de introduzir uma concepção integradora das políticas públicas conciliando de fato o desenvolvimento com a conservação da biodiversidade para a Amazônia. Mas, conforme Lisboa (2011, p. 26), “[...] as forças que destroem a Amazônia brasileira alicerçam-se em práticas de grupos de interesse nacionais e locais com forte expressão política em todos os níveis e áreas do Executivo”. Dessa forma, o MMA não tinha força, mesmo com a figura de Marina Silva a sua frente, contra os projetos de desenvolvimento econômico do governo do Presidente Lula que, por fim, seguiram, em parte, a mesma linha desenvolvimentista dos seus antecessores.

A política ambiental na gestão de Marina Silva foi orientada por quatro diretrizes: (1) a promoção do desenvolvimento sustentável; (2) o controle e participação social nos processos decisórios; (3) o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama¹⁵²; e (4) a “transversalidade”, ou seja, o “[...] envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais [...]” (MMA, 2007, p. 11). Mas, como o princípio da transversalidade constava no plano de governo do Presidente Lula para o período 2003-2006, a proposta extrapolava o MMA e o meio ambiente deveria “[...] deixar de ser alvo de uma política setorial e entrar na agenda de todos os ministérios e demais órgãos públicos” (MMA, 2007, p. 11). Orientação essa que não foi efetivamente concretizada em nenhum dos dois mandatos do presidente, mas que se perdeu de vista com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançando em 2007.

Nas suas ações, o MMA, sob a gestão de Marina Silva, priorizou três linhas: o combate ao desmatamento nos biomas, a recuperação e uso sustentável da diversidade biológica e o aumento das áreas protegidas (MMA, 2007). Segundo Maurício Mercadante (informação verbal)¹⁵³, a criação de UCs, em sua opinião, foi a marca da “administração Marina”. Percepção essa compartilhada por Souza (2010)

¹⁵² O Sisnama foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. A estrutura do Sisnama é composta por: órgão superior: Conselho de Governo; órgão consultivo e deliberativo: Conama; órgão central: MMA; órgão executor: Ibama; órgãos seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (MMA, s/d c).

¹⁵³ Entrevista fornecida por Maurício Mercadante Alves Coutinho na Câmara dos Deputados, em Brasília, em dez. de 2013.

e comprovada pela extensão territorial de UCs criadas no governo do Presidente Lula, 24.739.559 hectares, que superou, em 2.560.182 hectares, a área de UCs criadas no governo do seu antecessor¹⁵⁴.

Com base nas suas quatro diretrizes e nas suas três linhas mestras de ação, o MMA afirma que “[...] formulou e implementou novos programas para a conservação da biodiversidade e para a promoção do desenvolvimento sustentável, sempre com a participação da sociedade” (MMA, 2007). Além disso, adaptou a essas diretrizes e prioridades da política ambiental as iniciativas concebidas em gestões anteriores (MMA, 2007), dentre elas, a discussão do PCE.

O PCE foi, no início da sua execução, ligado à Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA, que, segundo Nazaré Lima Soares (informação verbal)¹⁵⁵, “era uma super secretaria em 1999”. Isso porque “a Amazônia sempre foi um assunto que demandou muito esforço e dedicação do próprio MMA”.

Contudo, a manutenção da SCA na gestão de Sarney Filho, em meio à reorganização do MMA em secretarias temáticas, gerou uma sobreposição de assuntos e responsabilidades. Dessa forma, naquele momento, os assuntos referentes à Amazônia eram tratados pela sua própria secretaria. Como o PPG7 originariamente era voltado à Amazônia, tinha sua secretaria executiva ligada à SCA. Entretanto, a sua inserção, no escopo do Programa do bioma Mata Atlântica, de competência da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF, fez com que novos arranjos administrativos fossem realizados e o PPG7 fosse dividido entre as duas secretarias (MELLO, 2006).

Nesse contexto, o PCE, que possuía conexão com os biomas Amazônia e Mata Atlântica, permaneceu vinculado à SCA. Não obstante, em 2005, a SCA, dentro de uma nova proposta de reestruturação do MMA, deixa de executar programas finalísticos¹⁵⁶ e essa atribuição é repassada a outras secretarias do Ministério (SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA (SCA), 2006 [?]).

¹⁵⁴ Essa análise foi apresentada na seção 3.1.2.

¹⁵⁵ Entrevista fornecida por Nazaré Lima Soares na sede do MMA/Edifício Marie Prendi Cruz, em Brasília, em dez. de 2013. Programa finalístico: programa do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo e índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

¹⁵⁶ Conforme Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais, os programas finalísticos são aqueles que “[...] resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo e índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa” (IEPES, 2001, p. 61).

Nessa transição, o PCE fica sob a responsabilidade da SBF. Segundo relato de um dos entrevistados¹⁵⁷, por disputas políticas entre secretarias do MMA e pelo fato do Projeto ser uma herança do ex-Presidente FHC, ele era malquisto, em especial pela SBF, e permaneceu em um “limbo” durante sua execução no governo do Presidente Lula. No caso do PCE, o fato de ser um projeto já negociado, com recursos já captados e com uma estrutura administrativa própria não permitia que essa proposta fosse descontinuada. De acordo com o modelo do incrementalismo¹⁵⁸, “os formuladores de política geralmente aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores” (DYE, 2009, p. 115). Conforme Souza (2006, p. 29), aqueles “que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos” (SOUZA, 2006, p. 29).

Outro aspecto a ser destacado na análise da condição político-administrativa dos corredores no MMA durante sua execução no governo Lula é que, tanto os participantes visíveis como os invisíveis, envolvidos com a formulação e defesa dos corredores como uma das alternativas para conter e/ou reverter fragmentação/desmatamento de *habitats* por meio do planejamento e gestão integrados, não estavam mais ligados ao governo ou deixaram seus cargos. Exceto Mary Alegretti, Secretária da Amazônia, convidada a permanecer na função, mas que em pouco tempo deixou o Ministério.

Os entrevistados, quando questionados sobre os principais atores envolvidos com os corredores, focaram em momentos temporais distintos. Isso se explica, pois alguns deles acompanharam o período de idealização da estratégia e do PCE, enquanto outros estiveram envolvidos direta ou indiretamente com o tema somente após o seu¹⁵⁹ início. Alguns dos entrevistados destacaram os atores que tiveram papel protagonista na concepção do PCE, e outros lembraram genericamente dos atores envolvidos no período da execução dele, sendo

¹⁵⁷ O entrevistado solicitou sua não identificação.

¹⁵⁸ Apresentado por Charles E. Lindblom, o modelo incremental aparece como uma crítica ao modelo racional tradicional de formulação de decisões, em função da natureza idealizada e complexa deste. Ou seja, “o modelo incremental reconhece a natureza não prática da formulação ‘absolutamente racional’ de políticas e descreve um processo mais conservador de formulação de decisões” (DYE, 2009, p. 115).

¹⁵⁹ Alguns dos entrevistados mais novos sabiam do envolvimento de José Márcio Ayres como um dos especialistas idealizadores dos corredores no Brasil.

apontados apenas os funcionários ligados ao projeto. Os protagonistas que se sobressaíram na concepção e negociação do projeto pelo relato de alguns dos entrevistados foram José Márcio Ayres, lembrado por três deles, e Paulo Nogueira-Neto, lembrado por dois entrevistados. Outros nomes e instituições citados foram: José Pedro de Oliveira Costa, Clayton Lino, “os especialistas brasileiros” (equipe de consultores contratada para elaborar o projeto)¹⁶⁰, equipe técnica da Direc/Ibama, “o grupo de negociação do PPG7” (sem destaque para nomes), os técnicos do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - Imazon¹⁶¹ e a CI. Dentre esses, apenas José Pedro de Oliveira Costa e o Imazon não tiveram seu papel protagonista identificado nas publicações e documentos analisados sobre os corredores.

No entanto, José Pedro de Oliveira Costa foi lembrado por José Carlos de Carvalho nas entrevistas. No período entre 1999 e 2002, José Pedro de Oliveira Costa foi Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA e, nessa mesma fase, José Carlos de Carvalho permaneceu no cargo de Secretário Executivo do MMA, nomeado Ministro da pasta no ano de 2002, conservando-se na função até o fim do mandato do então Presidente FHC. Mesmo sendo o Secretário da SBF e não tendo ligação direta com o PCE, José Pedro de Oliveira Costa esteve envolvido com o tema corredores entre 1991 e 1994, ao desenvolver para a IUCN, como membro da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da organização, a “Proposta de Declaração de um corredor de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentado na Cordilheira dos Andes”¹⁶², e possivelmente sua experiência pessoal com o tema o levou ao envolvimento com a proposta dos corredores no Brasil, destacada pelo entrevistados.

Dentro da divisão dos atores de uma política pública em visíveis e invisíveis, feita por Kingdon (2007 b), no caso específico dos corredores, o que se observa é que houve um “desmonte” tanto dos participantes governamentais visíveis (ministro, secretário-executivo e outros assessores de alto escalão) como dos invisíveis

¹⁶⁰ Entre os idealizadores do Projeto Corredores Ecológicos, dois dos principais protagonistas foram José Márcio Ayres, que faleceu em 2003, e Gustavo da Fonseca, que apesar de não ter sido citado pelos entrevistados foi, junto com Ayres, destaque na elaboração do projeto. Fonseca mora fora do país desde o final da década de 1990, estando distante durante a execução do projeto, embora fosse consultado sobre o andamento dele (informação verbal).

¹⁶¹ “O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia por meio de estudos, apoio à formulação de políticas públicas, disseminação ampla de informações e formação profissional. O Instituto foi fundado em 1990, e sua sede fica em Belém, Pará” (INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON), 2011).

¹⁶² Informação obtida no Currículo Lattes de José Pedro de Oliveira Costa, disponível no endereço <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4793450P6>>.

ligados ou não ao governo (com ênfase aqui nos especialistas e acadêmicos) que fizeram parte do processo político o qual circundou e avalizou a proposta dos corredores.

O evento político que marcou essa dinâmica de reestruturação administrativa foi a mudança de governo, a partir da qual os corredores perderam seus principais participantes visíveis, permanecendo, por fim, somente a equipe do projeto composta por funcionários do MMA, sendo alguns servidores públicos da pasta e outros contratados, aparentemente sem força política. Segundo Kingdon (2007 b, p. 229), um novo governo, ao “[...] enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas [...]”, muda completamente as agendas, e dessa forma, assuntos que não estão entre as suas prioridades, possivelmente deixarão de receber atenção sem uma justificativa técnica significativa ou legítima. Tentaremos mostrar aqui, que essa generalização analítica pode ser aplicada também em relação à seleção de alternativas no tratamento de problemas que passam a ser percebidos de forma diferente pelos novos atores de um novo governo.

No caso em estudo, envolvendo corredores e mosaicos, o que se identificou foi o mesmo problema de fundo, isto é, o isolamento de áreas naturais ou seminaturais¹⁶³, sendo enfrentado por meio de estratégias/alternativas semelhantes, mas com enfoques diferenciados. Em uma análise simplista, essa diferenciação de enfoques se dá principalmente pelo fato dos CBs¹⁶⁴ possuírem como objetivo principal a conexão de áreas remanescentes; enquanto, os mosaicos têm, como eixo central, a gestão integrada e participativa de UCs e outras áreas protegidas, mas sem objetivar essencialmente a ligação entre essas áreas. Tanto os CBs como os mosaicos foram idealizados durante o governo do Presidente FHC (1995 – 2002). No entanto, os mosaicos foram concebidos no âmbito das discussões para a elaboração do Snuc, sem despertarem uma grande atenção para eles, assim como os corredores ecológicos, sendo inseridos nesta lei no ano de 2000 e regulamentados por decreto federal em 2002. Já os CBs nasceram dentro da proposta de um projeto desenvolvido especialmente para sua aplicação. Ou seja,

¹⁶³ Isolamento esse resultante da fragmentação da paisagem por meio do desmatamento ou pela criação de unidades de conservação que, em muitos casos, ficam ilhadas em paisagens completamente alteradas. Apesar do destaque dado ao desmatamento, cabe lembrar, que a conversão de outros ecossistemas não florestais, como os campos, também é causa da fragmentação de *habitats*.

¹⁶⁴ Lembrando que estes também são denominados “corredores ecológicos” ou ainda “corredores ecológicos regionais”.

enquanto os CBs já possuíam um ferramental completo para sua implementação no governo do Presidente Lula, os mosaicos tinham sido recém regulamentados e contavam apenas com algumas experiências esparsas desenvolvidas no país, similares ao seu conceito em lei.

4.2 A ASCENSÃO DOS MOSAICOS: EFICÁCIA, CASUALIDADE, OPORTUNIDADE, VIABILIDADE OU IDEOLOGIA PESSOAL?

O problema que motivou o presente estudo emergiu de uma inquietação da autora, em relação a uma possível priorização dos mosaicos, como uma das estratégias de conservação da biodiversidade do MMA, em detrimento aos corredores, ocorrida com a sucessão do governo FHC para o governo Lula.

Entretanto, a percepção inicial motivadora da questão de pesquisa aqui desenvolvida estava fortemente ligada à ideia, por parte da autora, de que os mosaicos emergiram na lista das soluções propostas dentro do MMA, como parte das tentativas de se criar uma identidade de governo na gestão do Presidente Lula e de Marina Silva. E que os corredores, como foram idealizados no governo do Presidente FHC, carregavam o carimbo político do antecessor do novo presidente. Como afirma D'Araujo (2011, p. 92), “[...] PT e PSDB são partidos com inserções distintas na sociedade e no Estado, com perfis sociais e organizacionais distintos”. As explícitas diferenças ideológicas de cada um desses partidos e a acirrada disputa eleitoral entre ambos, desde meados da década de 1990, fomentaram a ideia de que os mosaicos poderiam significar um dos elementos da gestão do governo do Presidente Lula que representariam, no interior de uma esfera específica dentro da conservação da biodiversidade voltada ao planejamento e a gestão territorial, a criação de uma “marca” de governo. Isso, uma vez que, como testemunhamos anteriormente, os corredores compuseram a cena na agenda especializada do MMA como uma das alternativas para o enfrentamento do isolamento de áreas naturais ou seminaturais durante o governo do Presidente FHC (1995-2002).

Porém, uma importante informação, que ainda não havia aparecido nas leituras sobre corredores e mosaicos, aflorou, em uma comunicação pessoal corriqueira sobre o andamento da pesquisa para esta tese, entre a autora e Cíbele

Munhoz. Analista ambiental no ICMBio, Cibeles levantou a possibilidade de que essa ascensão dos mosaicos tivesse ocorrido por meio da influência de uma pessoa, que ela denominou de “mãe dos mosaicos”. A partir dessa possibilidade e após uma investigação criteriosa nessa direção, a hipótese inicial de uma “marca” de governo foi descartada. A partir dessa nova perspectiva, o amparo do modelo de Kingdon para a análise de pesquisa se mostrou o mais apropriado.

A primeira hipótese a ser testada referia-se à priorização dos mosaicos em detrimento aos corredores com a mudança do governo. Tal priorização não foi unânime entre os entrevistados, cinco deles acharam que sim, afirmando que houve uma priorização em torno dos mosaicos no governo do Presidente Lula em detrimento aos corredores, e três discordaram, não estabelecendo essa relação. Os outros três entrevistados não souberam responder a essa questão. Entre aqueles que responderam que na sua percepção houve uma priorização dos mosaicos no governo do Presidente Lula, dois destacaram que foi pelo fato dos corredores serem uma herança do governo anterior. Mas, o teor da complementação das respostas foi variado, acreditou-se que foi em função do modelo de gestão descentralizado dos corredores (seção 3.2.1.1), modelo este que não teria sido bem aceito pelo novo governo; da ascensão dos mosaicos como resultado de um esforço de pessoas e que, por meio delas, a questão saiu dos órgãos gestores e foi trazida para o ministério; e, por fim, em função de uma questão conjuntural na qual vários fatores contribuíram para que os mosaicos passassem a receber atenção.

Mesmo não havendo concordância entre os entrevistados sobre a priorização dos mosaicos após a sucessão governamental, os eventos envolvendo ambos os temas mostram que os mosaicos ocuparam um lugar de destaque no governo do Presidente Lula.

Resgatando algumas informações apresentadas na seção 3.2, vale destacar que entre 2003 e 2010 foram criados, por portaria, dois corredores ecológicos e reconhecidos onze mosaicos. No ano de 2004, foi estabelecido o acordo de cooperação técnica entre a França e o Brasil para a troca de experiências com base nos mosaicos de áreas protegidas brasileiros e nos parques naturais regionais franceses. Ademais, foram realizados vários seminários e outros encontros, principalmente a partir de 2004, nos quais os mosaicos eram figura central (FIGURA 9). De forma geral, a cronologia elaborada para este trabalho em torno dos principais acontecimentos envolvendo corredores e mosaicos, ligados de alguma forma ao

governo ou por ele promovidos, aponta uma discrepância numérica, entre esses episódios em prol dos mosaicos, no caso do governo Lula, como pode ser observado na FIGURA 9.

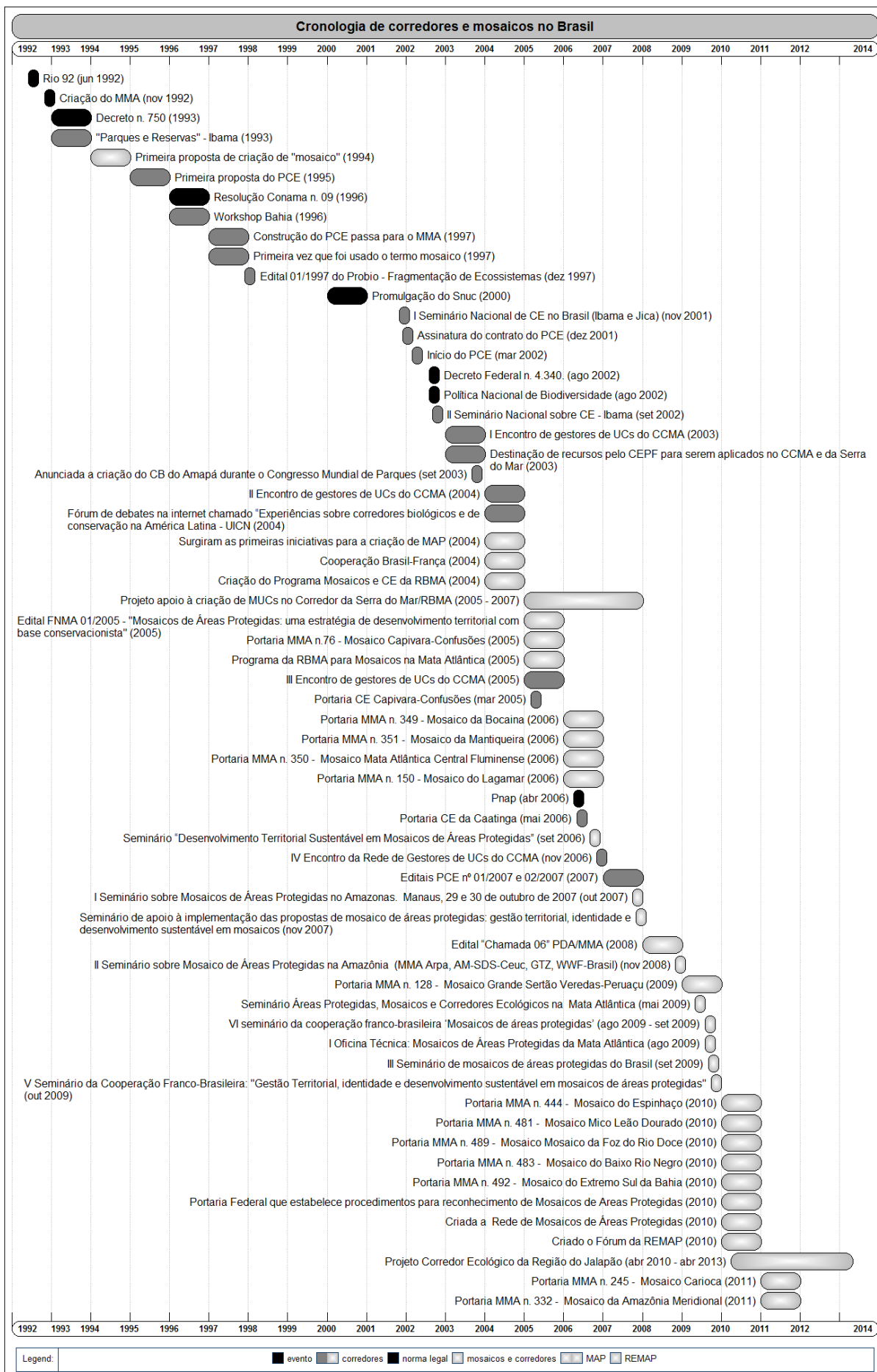


FIGURA 9 - CRONOLOGIA DE CORREDORES E MOSAICOS NO BRASIL
FONTE: A autora (2013)

Além dos trâmites do PCE e do edital lançado pelo PDA/Mata Atlântica para a delimitação e implantação de corredores ecológicos regionais, as demais iniciativas dentro do MMA, ou por ele estimuladas, mesmo quando carregavam a expressão “corredores ecológicos”, como no caso do corredor do Jalapão, focavam nos mosaicos. Chama a atenção ainda o fato de que algumas iniciativas identificadas como corredores ecológicos se concretizaram como mosaicos por meio de portaria, sendo exemplos, os corredores ecológicos Central Fluminense (mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense), o da Serra da Mantiqueira (mosaico da Mantiqueira) e o da Amazônia Meridional (mosaico da Amazônia Meridional)¹⁶⁵.

Na publicação “Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro”, fruto das discussões sobre a trajetória de dez anos do Snuc, um dos artigos escrito por pessoas ligadas ao MMA contém a seguinte afirmativa ao se referir aos três instrumentos de ordenamento e gestão territorial oferecidos pelo Snuc – RBs, mosaicos e corredores ecológicos: “atualmente, um dos instrumentos que vem se destacando no ordenamento e na gestão do território são os mosaicos de unidades de conservação e outras áreas protegidas” (SOUSA *et al.*, 2011). Essa afirmação mostra a percepção desses técnicos, entre eles o diretor da DAP/SBF/MMA à época, Fábio França, sobre a suplantação dos mosaicos frente aos outros instrumentos.

4.2.1 Testando as hipóteses

Confirmada a hipótese da priorização dos mosaicos em detrimento aos corredores no governo do Presidente Lula, emergiu a questão: o que conduziu a essa priorização? Para ajudar a respondê-la, os focos de análise utilizados foram os critérios identificados por Kingdon, dentro da dinâmica das políticas públicas, que são: a viabilidade técnica; a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área; e a antecipação de possíveis restrições. Para

¹⁶⁵ Esses corredores foram acrescentados na oficina de consulta realizada nos dias 16 e 17 de novembro de 2006, em Brasília/DF, como iniciativas já em andamento, assim como os corredores ecológicos da Calha Norte da Amazônia, da Uma-Serra das Lontras e Biodiversidade do Xingu. A referida oficina ocorreu no escopo do subprojeto “Elaboração de Roteiro Metodológico para a Gestão de Corredores Ecológicos no Brasil” (CASES, 2007).

cada um desses três critérios foram concebidas hipóteses que nortearam a pesquisa. Além desses critérios, outro fator analisado foi a participação de atores como os participantes invisíveis e os *policy entrepreneurs* (QUADRO 3).

4.2.1.1 Viabilidade técnica: critérios lógicos e analíticos

Dentro das dinâmicas políticas, umas das respostas oferecidas pelo modelo de Kingdon está no que o autor chamou de **viabilidade técnica**. Para verificarmos se esse foi o fator central para a escolha dos mosaicos, buscaremos analisar duas hipóteses: (1) tecnicamente uma estratégia se sobrepõe a outra por apresentar melhores resultados para a conservação da biodiversidade; (2) resultados e avaliações negativas apontaram a ineficiência, para solução do problema, de alguma das estratégias estudadas.

As primeiras experiências envolvendo gestão integrada no Brasil, aqui identificadas, foram realizadas em: São Paulo, na região da Serra de Paranapiacaba, em 1992 (LINO; DIAS, 2012); no Rio de Janeiro, por meio dos Núcleos Regionais de Unidades de Conservação – Nurucs, sendo o de Teresópolis o único criado oficialmente, em 1997 (FERREIRA¹⁶⁶ *et al.*, 2004 *apud* TAMBELLINI, 2007); em Santa Catarina, com a proposta do Mosaico de UCs Marinho Costeiras de Santa Catarina, em 2001 (FERREIRA, 2010). No entanto, no início do governo Lula, não havia elementos técnicos suficientes para embasar a escolha dos mosaicos, já que nenhuma dessas experiências tinha sido avaliada nem sistematizada, tão pouco os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade do PCE, que estavam sendo implantados há apenas um ano. Ou seja, não é possível, com os dados arrolados, afirmar que havia justificativa técnica para a sobreposição de uma estratégia sobre a outra em função de resultados, pois ambas começaram a ser idealizadas no mesmo período e os resultados ainda eram incipientes.

Porém, apesar da falta inicial de subsídios para uma análise sobre ambas as estratégias, buscou-se, com esta tese, contribuir com as discussões acerca de

¹⁶⁶ FERREIRA, I. V.; PRATES, A. P. L.; KARAM, K. F.; COELHO, B. H. DA S. Mosaicos de unidades de conservação no Brasil: os casos de Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná. In: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. **Anais**. v. 2. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2004, pp. 187-197.

corredores e mosaicos, utilizando para isso os produtos alcançados nos oito anos do governo do Presidente Lula. Esta contribuição se dá por meio da identificação de convergências e dissonâncias entre os conceitos das experiências promovidas pelo MMA, no âmbito do PCE, do PDA/Mata Atlântica, dos corredores ecológicos do Snuc, dos mosaicos da cooperação franco-brasileira e dos mosaicos conforme o Snuc e Decreto n. 4.340/2002.

Para tanto, foram analisados documentos escritos e fontes orais e também construído um quadro comparativo entre corredores e mosaicos (QUADRO 12). Entre os documentos escritos estão: (1) o relatório “Análise Comparativa das Metodologias para a Gestão de Corredores Ecológicos no Brasil” (CASES, 2007), que contribuiu para a compreensão das práticas realizadas em torno dos corredores ecológicos regionais até o ano de 2007 no Brasil, os relatórios de planejamento dos corredores do rio Paraná e das Araucárias; (2) os planejamentos realizados para os mosaicos Mico Leão Dourado, da Bocaina, Central Fluminense, Sertão Veredas, Jalapão, Mantiqueira, Oeste do Amapá e Norte do Pará, Espinhaço, Baixo rio Negro¹⁶⁷. Numa tentativa de obter outras informações para a análise, buscou-se, por meio de entrevistas, captar o modo como os entrevistados se referem às principais diferenças identificadas por eles entre mosaicos e CBs. Também, com base nas experiências pessoais com os modelos, tentou-se identificar se houve uma percepção sobre os critérios para a escolha de um ou outro.

No quadro comparativo entre corredores e mosaicos (QUADRO 12), todos os conceitos analisados têm, como princípio para sua delimitação ou criação, as UCs. Assim todos abrangem as UCs e outras áreas protegidas, a exceção do corredor ecológico do Snuc que as liga, mas não necessariamente as abrange. Vale recordar ainda a divergência já discutida (ver seção 3.2.2) entre o que consta na lei do Snuc sobre a abrangência dos mosaicos e o que menciona o decreto que a regulamentou. A lei do Snuc versa sobre mosaicos de UCs e outras áreas protegidas públicas ou privadas, já o Decreto 4.340/2002 restringiu os mosaicos às UCs.

¹⁶⁷ Foram analisados os seguintes documentos de planejamento dos mosaicos: (1) Mico Leão Dourado (Plano de Ação, 2011), (2) da Bocaina (Planejamento Estratégico, 2010; e a minuta do Plano de Ação, s/d); (3) Mata Atlântica Central Fluminense (Planejamento Estratégico, 2010; e Plano de Ação, s/d); (4) Grande Sertão Veredas-Peruaçu (Plano de Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista – DTBC, 2008); (5) Jalapão (Subsídios para o Plano Estratégico (Subsídios para o Plano Estratégico, 2013); (6) da Mantiqueira (Plano de Ação, 2010), (7) Oeste do Amapá e Norte do Pará (Plano DTBC, 2010); (8) do Espinhaço: Alto Jequitinhonha-Serra do Cabral (Processo de criação e implantação, 2009), (9) do Baixo rio Negro (Plano de Ação, s/d).

continua

	CORREDOR ECOLÓGICO (“PROJETO CORREDORES ECOLÓGICOS” – PPG7)	CORREDOR DE BIODIVERSIDADE OU CORREDOR ECOLÓGICO (EDITAL PDA - CHAMADA 6/2008)	CORREDOR ECOLÓGICO (SNUC/2000 E DECRETO N. 4.344/2002)	MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS “COOPERAÇÃO FRANCO-BRASILEIRA” E EDITAL FNMA 01/2005	MOSAICO (SNUC/2000 E DECRETO N. 4.344/2002) ⁷
Definição	Grandes áreas que contêm ecossistemas florestais biologicamente prioritários para a conservação da biodiversidade na Amazônia e na Mata Atlântica, compostos por conjuntos de UCs, terras indígenas, e áreas de interstício, de modo a prevenir ou reduzir a fragmentação das florestas existentes e permitir a conectividade entre áreas protegidas ¹ (MMA, 2002, p. 9)	É uma unidade de planejamento regional formada por uma rede de Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável, bem como áreas privadas de uso menos intensivo ou territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais, na qual um planejamento integrado das ações de conservação possa garantir a sobrevivência do maior número de espécies e o equilíbrio dos ecossistemas ³ (MMA, 2008 a).	Porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais (BRASIL, 2000).	Quando existir um conjunto de UCs de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2000).	Quando existir um conjunto de UCs de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2000).
Dimensão	Milhões de hectares	Milhões de hectares	Mil a milhões de hectares	Mil a milhões de hectares	Mil a milhões de hectares
Abrangência	UCs, outras áreas protegidas e áreas de interstício ⁸	UCs, outras áreas protegidas e áreas de interstício	O polígono definido como corredor é uma área de interstício	UCs e outras áreas protegidas, áreas de interstício e entorno, zonas de amortecimento e área urbana (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010)	UCs e outras áreas protegidas (BRASIL, 2000); UCs (BRASIL, 2002 b)

continuação

	CORREDOR ECOLÓGICO ("PROJETO CORREDORES ECOLÓGICOS" – PPG7)	CORREDOR DE BIODIVERSIDADE OU CORREDOR ECOLÓGICO (EDITAL PDA - CHAMADA 6/2008)	CORREDOR ECOLÓGICO (SNUC/2000 E DECRETO N. 4.344/2002)	MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS "COOPERAÇÃO FRANCO-BRASILEIRA" E EDITAL FNMA 01/2005	MOSAICO (SNUC/2000 E DECRETO N. 4.344/2002) ⁷
Escala	Biorregional ²	Regional	Indefinida (BRASIL, 2000) Regional (BRASIL, 2002 b) ⁴	Regional	Regional
Função	Planejamento e gestão regional/territorial	Planejamento e gestão regional	Ordenamento territorial	Governança territorial ⁶ (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010)	Gestão integrada e participativa de UCs e outras áreas protegidas (BRASIL, 2000); Gestão integrada de UCs (BRASIL, 2002 b)
Estrutura de gestão	Sistema de gestão compartilhada do Projeto	Redes gestoras dos corredores	Conselhos dos mosaicos ou conselhos das UCs ⁵	Conselhos dos mosaicos	Conselhos dos mosaicos
Instrumento de planejamento	Plano de gestão ou Plano de ação do corredor	Plano de gestão ou Plano de ação do corredor	Plano de Manejo das UCs	Plano de Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista (DTBC) ⁹	Planejamento estratégico, plano de ação
Finalidade	[...] Prevenir ou reduzir a fragmentação das florestas existentes e permitir a conectividade entre áreas protegidas (MMA, 2002, p. 9) ¹	Contribuir para a manutenção das funções ecológicas de um determinado território, garantindo o fluxo gênico entre populações [...] (MMA, 2008 a, p. 6)	Conectar fisicamente UCs	Alcançar uma proposta de governança territorial (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010)	Otimizar a gestão das UCs e outras áreas protegidas públicas ou privadas
Previsão legal	Segundo o Projeto, não havia a aspiração de que os corredores fossem reconhecidos oficialmente	Segundo o edital, os corredores definidos seriam oficializados pelo MMA	Reconhecidos por ato do MMA (BRASIL, 2000)	Reconhecidos por ato do MMA (BRASIL, 2000)	Reconhecidos por ato do MMA (BRASIL, 2000)

conclusão

	CORREDOR ECOLÓGICO (“PROJETO CORREDORES ECOLÓGICOS” – PPG7)	CORREDOR DE BIODIVERSIDADE OU CORREDOR ECOLÓGICO (EDITAL PDA - CHAMADA 6/2008)	CORREDOR ECOLÓGICO (SNUC/2000 E DECRETO N. 4.344/2002)	MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS “COOPERAÇÃO FRANCO-BRASILEIRA” E EDITAL FNMA 01/2005	MOSAICO (SNUC/2000 E DECRETO N. 4.344/2002) ⁷
Normas legais			<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2º, XIX; Art. 5º, XIII; Art. 20, § 6º; Art. 25, § 1º e 2º; Art. 27, § 1º; Art. 38. Lei n. 9.985/2000; - Art. 11, parágrafo único; Art. 20, VIII, Decreto n. 4.344/2002; - Do Componente 2 da Política Nacional da Biodiversidade, 11, 11.1.3, Decreto n. 4.339/2002; - Portaria MMA n. 76/2005; - Portaria MMA n. 131/2006; - 3.2, I, b; 3.3, I, II, a, b, c, d, Decreto 5758/2006; 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 26, Lei n. 9.985/2000; - Art. 8 a 11, Art. 20, VIII, Decreto n. 4.344/2002; 3.2, I, b; 3.3, II, d, Decreto n. 5.758/2006; - Portaria MMA n.76/2005; - Portaria MMA n. 150/2006; - Portaria MMA n. 349/2006; Portaria MMA n. 350/2006; Portaria MMA n. 351/2006; Portaria MMA n. 128/2009; Portaria MMA n. 444/2010; Portaria MMA n. 481/2010; Portaria MMA n. 483/2010; Portaria MMA n. 489/2010; Portaria MMA n. 492/2010; Portaria MMA n. 482/2010; Portaria MMA n. 332/2011; Portaria MMA n. 245/2011; Portaria MMA n. 4/2013. 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 26, Lei n. 9.985/2000; - Art. 8 a 11, Art. 20, VIII, Decreto n. 4.344/2002; 3.2, I, b; 3.3, II, d, Decreto n. 5.758/2006; - Portaria MMA n.76/2005; - Portaria MMA n. 150/2006; - Portaria MMA n. 349/2006; Portaria MMA n. 350/2006; Portaria MMA n. 351/2006; Portaria MMA n. 128/2009; Portaria MMA n. 444/2010; Portaria MMA n. 481/2010; Portaria MMA n. 483/2010; Portaria MMA n. 489/2010; Portaria MMA n. 492/2010; Portaria MMA n. 482/2010; Portaria MMA n. 332/2011; Portaria MMA n. 245/2011; Portaria MMA n. 4/2013.

QUADRO 12 - COMPARAÇÃO ENTRE CORREDORES E MOSAICOS

FONTE: A autora (2013)

NOTAS:

⁽¹⁾ A definição de Corredores ecológicos disponível hoje no site do MMA, na seção do “Projetos Corredores Ecológicos” é “não são unidades políticas ou administrativas; são áreas onde se destacam ações coordenadas, com o objetivo de proteger a diversidade biológica na escala de biomas. Essas ações envolvem o fortalecimento, a expansão e a conexão de áreas protegidas dentro do corredor, incentivando usos de baixo impacto, como o manejo florestal e os sistemas agroflorestais; além do desencorajamento de uso de alto impacto, como o desmatamento em larga escala. A implementação de corredores

ecológicos demanda alto grau de envolvimento e cooperação de instituições e de interessados de diversos setores. Em suma, o conceito de corredor ecológico simboliza abordagem alternativa às formas convencionais de conservação da diversidade biológica que é, a um só tempo, mais abrangente, descentralizada e participativa” (MMA, s/d d).

⁽²⁾ Uma “biorregião é um espaço geográfico que abriga integralmente um ou vários ecossistemas. Caracteriza-se por sua topografia, cobertura vegetal, cultura e história humana, sendo assim identificável por comunidades locais, governos e cientistas” (MILLER, 1997, p.18).

⁽³⁾ O edital explica que os corredores ecológicos são regulamentados pelo Snuc e apresenta o seu conceito.

⁽⁴⁾ No anexo do Decreto Federal n. 4.339/2002, na seção “Do Componente 2 da PNB - Conservação da Biodiversidade, cujo objetivo geral é “promover a conservação, *in situ* e *ex situ*, dos componentes da biodiversidade, incluindo variabilidade genética, de espécies e de ecossistemas, bem como dos serviços ambientais mantidos pela biodiversidade”, a primeira diretriz “Conservação de ecossistemas” tem como um dos objetivos específicos “**planejar, promover, implantar e consolidar corredores ecológicos** e outras formas de conectividade de paisagens, **como forma de planejamento e gerenciamento regional da biodiversidade**, incluindo compatibilização e integração das reservas legais, áreas de preservação permanentes e outras áreas protegidas” (BRASIL, 2000 a, grifo nosso).

⁽⁵⁾ O art. 11 no seu parágrafo único define que na “ausência de mosaico, o corredor ecológico que interliga UCs terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento” (BRASIL, 2000).

⁽⁶⁾ Na experiência da cooperação franco-brasileira, o termo “governança territorial” é utilizado para se referir às “iniciativas que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (DALLABRIDA; BECKER, 2003 *apud* DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 54).

⁽⁷⁾ No Snuc, os mosaicos são um conjunto de UCs e outras áreas protegidas públicas ou privadas, mas o Decreto n. 4.344/2002 que regulamenta o Snuc restringe os mosaicos às UCs.

⁽⁸⁾ Áreas de interstício são aquelas situadas entre as UCs, podendo pertencer ao domínio público ou privado. Nesse contexto, enquadram-se as demais áreas protegidas como TI, quilombos, APPs, reservas legais e áreas não protegidas (MMA, 2002), com graus variáveis de utilização e pressão antrópica, além de áreas urbanas.

⁽⁹⁾ Segundo Delelis, Rehder e Cardoso (2010, p. 71), “a abordagem de um Plano de DTBC consiste em estabelecer formas de associação entre desenvolvimento e conservação, estabelecendo e fortalecendo cadeias produtivas/econômicas que têm, como base, os produtos e serviços gerados pelas atividades conservacionistas da população e das instituições locais, como manejo florestal madeireiro e não-madeireiro, agricultura ecológica, pesca, criação de animais, uso público (turismo, lazer, educação), serviços ambientais (conservação do clima e da água), pesquisa e bioprospecção, fomentadas e potencializadas de acordo com as categorias de áreas protegidas”.

Outro elemento que compõe as estratégias analisadas é a área de interstício, que não são identificadas no conceito de mosaico do Snuc e no Decreto 4.340/2002, somente o foram nas experiências de mosaicos envolvidas na cooperação franco-brasileira.

Outro aspecto a ser observado, relacionado à abrangência de corredores e mosaicos, são os critérios para sua delimitação. Para os corredores regionais são utilizados parâmetros biológicos, incluindo-se a presença de UCs e outras áreas protegidas, que são posteriormente associados a critérios socioeconômicos. O desenho final dos seus limites pode ser definido por meio das bacias hidrográficas, como no caso do corredor das Araucárias, ou pelos limites municipais, como nos corredores ecológico da Mantiqueira e de biodiversidade da Mata Atlântica do Nordeste. Entretanto, o CB do rio Paraná utilizou uma variedade de critérios para o estabelecimento do seu limite físico final, entre eles, os limites de bacias hidrográficas e de municípios, que foram utilizados com o CCMA e o CCA¹⁶⁸.

No caso da abrangência dos mosaicos, a Portaria MMA n. 482/2010, que define o procedimento para o reconhecimento destes, no seu Artigo 3º §1º, esclarece que “a justificativa para a formação do mosaico deverá indicar os critérios utilizados para se aferir a proximidade física, a acessibilidade e a viabilidade de realização de gestão integrada e participativa entre as áreas que comporão o mosaico” (MMA, 2010). Ou seja, no caso dos mosaicos a proximidade física entre as UCs e outras áreas protegidas é um preceito para sua delimitação.

Associada à abrangência está outra característica de corredores e mosaicos, a dimensão. Os corredores foram testados em diferentes dimensões no Brasil. O PCE adotou uma dimensão biorregional, sendo que no bioma Mata Atlântica a área delimitada foi de 21,5 milhões de hectares e na Amazônia de 52,3 milhões de hectares. Os projetos desenvolvidos com o apoio do PDA/Mata Atlântica diminuíram essa proporção, atuando em ecossistemas associados ao bioma Mata Atlântica, não ultrapassando a casa dos 10 milhões de hectares (QUADRO 11; seção 3.2.1.2). Já os corredores criados por decreto pelos estados abrangeram bacias ou sub-bacias hidrográficas, como no caso do Estado de Santa Catarina, áreas prioritárias

¹⁶⁸ Para compreender melhor o processo de delimitação dos CCMA e CCA ver o Anexo 3 do Projeto Corredores Ecológicos (MMA, 2002).

definidas dentro do PCE, como no Espírito Santo, ou, como no Estado do Ceará, para proteger um trecho de um rio (QUADRO 7; seção 3.2.1.2).

No caso dos mosaicos, as áreas apresentam variações de tamanho transitando entre as casas de mil a milhões de hectares (QUADRO 9; seção 3.2.2.1), assim como os corredores ecológicos regionais. No entanto, estes últimos, principalmente no caso dos corredores PCE, apresentam quase o dobro da área do maior dos mosaicos reconhecidos, o do Oeste do Amapá e Norte do Pará, que possui mais de 12 milhões de hectares. Os mosaicos de menores dimensões estão situados na Mata Atlântica, e isso pode ser explicado principalmente pelo tamanho e disposição das UCs e outras áreas protegidas no bioma (QUADRO 9; seção 3.2.2.1). Já os maiores estão situados na Amazônia, assim como os corredores ecológicos regionais. Não há uma padronização ou uma indicação por parte do MMA ou do ICMBio em relação às suas dimensões tanto para corredores como para mosaicos.

A FIGURA 10 é uma tentativa de representação das diferentes possibilidades de dimensão e composição dos corredores e mosaicos. O que se percebe ao observá-la, é que as estratégias lembram uma boneca russa, podendo ser “embutidas” uma na outra até o limite dos corredores ecológicos do Snuc. Nesse limite, ainda poderia ser criado um mosaico¹⁶⁹ envolvendo as UCs abrangidas e o corredor, como o exemplo do mosaico Capivara-Confusões.

¹⁶⁹ Lembrando que o mosaico seria a figura de gestão do corredor.

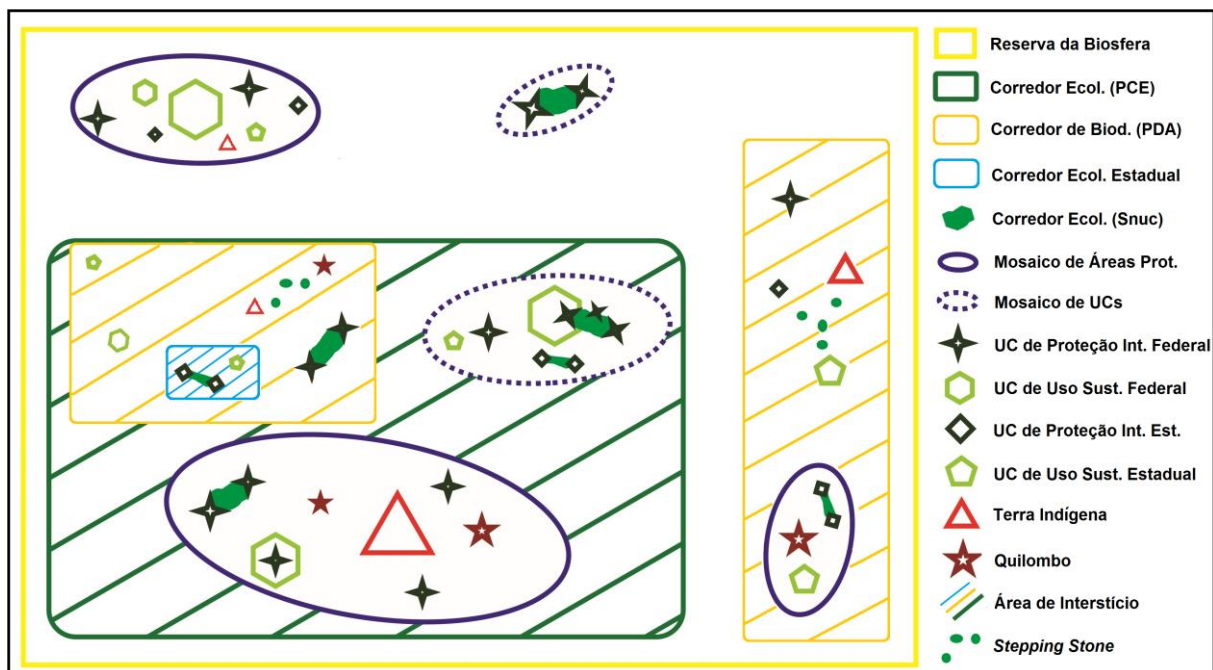


FIGURA 10 - DIFERENTES POSSIBILIDADES DE DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO DE CORREDORES E MOSAICOS
 FONTE: A autora (2014)

No que tange à escala, com exceção dos corredores ecológicos do Snuc, que também podem ter uma escala local, todos os conceitos analisados apresentam extensão regional.

Corredores ecológicos regionais e mosaicos são estratégias com função de planejamento e de gestão, já os corredores ecológicos do Snuc, possuem um papel de ordenamento territorial. Conforme Custódio (2005), são dimensões básicas da gestão territorial¹⁷⁰: o ordenamento, o planejamento e o gerenciamento. Para a autora, o primeiro se refere à “[...] formalização de processos jurídicos e legais, cuja atribuição é do Ministério da Integração Nacional [...]” (CUSTÓDIO, 2005, p. 95). No entanto, como lembra Becker (2005), outros ministérios e órgãos de Governo também possuem certa autonomia para iniciativas de ordenamento territorial. Um exemplo dado pela autora é o do próprio MMA que possui atribuições no gerenciamento costeiro, na política de gestão de florestas e também é responsável pela delimitação das UCs (BECKER, 2005), suas zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos, sujeitos a normas e restrições específicas em relação às atividades humanas desenvolvidas no seu interior.

¹⁷⁰ Segundo Dallabrida *et al.* (2009, p. 1), “a gestão territorial refere-se aos processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios”. Para os mesmos autores, “em geral, resulta destes processos a definição sobre as estratégias de desenvolvimento” (DALLABRIDA *et al.*, 2009, p. 2).

Como destaca Custódio (2005), em função da interligação entre as três dimensões da gestão territorial, é comum o poder público realizar planejamento e denominar como ordenamento. Essa ambiguidade é percebida em publicações ligadas ao MMA que versam sobre os corredores do PCE, como Lima *et al.* (2008)¹⁷¹ e Lima (2009)¹⁷², e também nas que abordam os mosaicos como Delelis, Rehder e Cardoso (2010)¹⁷³ e MMA (2011)¹⁷⁴, nas quais, por vezes, ambos são tratados como instrumentos de ordenamento territorial. Todavia, a única figura com função de ordenamento territorial entre as apresentadas é a dos corredores ecológicos do Snuc. Cabe enfatizar que tanto a versão original do “Projeto Corredores Ecológicos” (AYRES *et al.*, 2005) como a final, de 2002 (MMA, 2002), não relacionam ordenamento territorial aos corredores.

Outra característica associada aos conceitos é a de que, de forma geral, nos documentos analisados para esse estudo, os corredores são destacados como unidades de planejamento regional, e os mosaicos como de gestão integrada de UCs e outras áreas protegidas ou somente de UCs, apontando focos diferenciados para ambos.

Como destacou Custódio (2005), planejamento e gerenciamento são dimensões da gestão territorial. Segundo a autora (2005, p. 95), o planejamento corresponde a “[...] atividade técnica e processo político de tomada de decisões [...]” e essas características são enfatizadas na gestão territorial dos corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade, cujo planejamento é pautado, sobretudo, em conhecimentos da biologia da conservação e da ecologia da paisagem.

¹⁷¹ O título do artigo “Corredores ecológicos de biodiversidade: dilemas e antagonismos de um projeto piloto de **ordenamento territorial**” (LIMA *et al.*, 2008, p. 12, grifo nosso).

¹⁷² Um dos trechos da publicação no qual foi dada essa interpretação: “Em meados da década passada, o Ministério do Meio Ambiente encomendou ao professor José Márcio Ayres e a seus colaboradores uma grande proposta de **ordenamento territorial** para os biomas Amazônia e Mata Atlântica. Com base em estudos da ecologia da paisagem, esta equipe desenhou cinco grandes porções territoriais na Amazônia e duas na Mata Atlântica com o objetivo de prever, em um cenário de mudanças climáticas, a manutenção de 75% da biodiversidade destes dois biomas”. (LIMA, 2009, p. 15, grifo nosso).

¹⁷³ Um dos trechos do livro no qual foi dada essa interpretação: “Os mosaicos surgem como possível **instrumento de ordenamento territorial** em áreas de conflito entre UCs de proteção integral e população local”. (DELELIS *et al.*, 2010, p. 33, grifo nosso).

¹⁷⁴ Um dos trechos da publicação no qual foi dada essa interpretação: “Os mosaicos vêm se destacando no **ordenamento e na gestão do território**, pois compatibilizam a manutenção da biodiversidade, a valorização da sociobiodiversidade e as práticas de desenvolvimento sustentável no contexto regional” (MMA, 2011, p. 14, grifo nosso).

Gerenciamento é definido por Custódio (2005. p. 95) como as “[...] formas de contorno dos problemas quotidianos, em curto prazo”. No caso da simples interpretação legal dos mosaicos, eles teriam sua gestão voltada principalmente à minimização de ativos administrativos na gestão das UCs (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010), otimizando a gestão de recursos financeiros e humanos (SOUZA *et al.*, 2011) e resolvendo problemas comuns às áreas protegidas neles inseridas. A experiência dos mosaicos concebidos no âmbito da cooperação franco-brasileira, introduziu o conceito de governança territorial, o qual tem como base o envolvimento de múltiplos atores de forma cooperativa na gestão dos assuntos públicos dentro de um território (DALLABRIDA; BECKER¹⁷⁵, 2003 *apud* DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010), ampliando a proposta de gestão para além das áreas protegidas, abrangendo assim, todo o território.

Nos cinco conceitos trabalhados no QUADRO 12, a gestão das estratégias é feita de forma participativa e, com exceção dos corredores ecológicos regionais do PCE, é feita por meio de conselhos ou redes gestoras. A estrutura de gestão dos corredores do PCE é complexa, envolvendo vários tomadores de decisão, como visto na seção 3.2.1.1, em função de um dos preceitos do projeto, a descentralização da participação. Observa-se que as características participativo e integrado são recorrentes tanto nos documentos concernentes aos mosaicos como naqueles dos corredores. Logo não há padrão ou uniformidade no grau em que a participação social e a integração entre órgãos e atores ocorrem nos conceitos trabalhados.

No que diz respeito aos produtos dos instrumentos de planejamento, utilizados pelas diferentes experiências de corredores e mosaicos estudadas, mostram-se variados em relação à abrangência, ao aprofundamento dos diagnósticos, ao nível de cruzamento dos dados levantados, ao detalhamento das estratégias e ao tempo de implementação, não sendo identificado um padrão nos documentos. Mas segundo Santos (2004, p. 32), apesar das fases “[...] definição de objetivos, diagnóstico, levantamento de alternativas e tomada de decisão” serem as mais frequentes nos planejamentos ambientais, elas são variáveis, uma vez que “[...] há diversas concepções de planejamento ambiental, diferentes objetivos e várias estruturas metodológicas” (SANTOS, 2004, p. 32).

¹⁷⁵ DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, 1 (2), 2003. pp.73-97.

Ainda que não fosse objetivo desta pesquisa uma análise detalhada dos documentos de planejamento estudados, essas diferenças foram percebidas. Do mesmo modo, outro aspecto identificado é o de que não há uma definição comum sobre os tipos de planejamento, sendo, por vezes, a mesma denominação dada para produtos com estrutura e objetivos diferentes. No caso dos corredores CCMA, CCA, CB do rio Paraná, corredor ecológico da Mantiqueira e o corredor das Araucárias, os documentos foram chamados de plano de gestão ou de plano de ação. E foram fruto de várias etapas de planejamento, cada qual adequada às condições ambientais e socioeconômicas dos seus territórios e às possibilidades e capacidades de articulação entre atores, sendo assim, suas estruturas e objetivos apresentam diferenças entre si¹⁷⁶.

Além disso, foram verificados mais de um tipo de planejamento como, planejamentos estratégicos associados a planos de ação, a exemplos dos mosaicos da Bocaina e o Central Fluminense¹⁷⁷. Já os mosaicos contemplados no Edital FNMA deveriam apresentar como um dos seus resultados o chamado “plano de DTBC”. Entre os nove projetos selecionados¹⁷⁸ pelo edital foram encontrados, nas pesquisas realizadas¹⁷⁹, os planos DTBC dos mosaicos Sertão Veredas - Peruaçu e Oeste do Amapá e Norte do Pará¹⁸⁰, que apresentam informações gerais sobre os mosaicos, os biomas nos quais estão inseridos, um diagnóstico e as propostas de ação, apresentando variações no aprofundamento das fases do plano. No caso do plano DTBC do mosaico Sertão Veredas – Peruaçu, por exemplo, há um detalhamento maior das propostas de ação, incluindo um cronograma de execução e orçamento. Essas diferenças no detalhamento do planejamento podem ser, por exemplo, em função de uma diferenciação do estágio de amadurecimento das

¹⁷⁶ Para um aprofundamento entre as diferenças dos instrumentos de planejamento dos CCMA e CCA e de outros corredores ecológicos regionais, ver Cases (2007b).

¹⁷⁷ A pesquisa dos documentos de planejamento foi realizada inicialmente no *site* do ICMBio, por meio do endereço <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/mosaicos-e-corredores-ecologicos/moscaicos-reconhecidos-oficialmente.html>> e depois com base em busca livre na *internet* por meio de palavras-chave.

¹⁷⁸ Os projetos selecionados no edital do FNMA envolviam os mosaicos ou propostas de mosaicos: Serra da Cutia – RO; Oeste do Amapá e Norte do Pará; Baixo Rio Negro; Itabira – MG; Sertão Veredas - Peruaçu – DF; Extremo Sul da Bahia – BA; Baixo Sul da Bahia – BA; Médio Macaé – RJ; e Serra Ibiapá - Sobral – PI.

¹⁷⁹ A pesquisa foi realizada apenas em *sites* da *internet*, por meio de palavras-chaves, inclusive nos *sites* das instituições proponentes dos projetos selecionados no edital. No entanto, para aqueles planos não encontrados, as instituições não foram contatadas para se verificar se eles foram ou não produzidos.

¹⁸⁰ Vale destacar que o Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará é o primeiro mosaico reconhecido que inclui terras indígenas na sua composição (INSTITUTO DE PESQUISA E FORMAÇÃO INDÍGENA (IEPÉ), 2013).

propostas dos mosaicos, incorrendo em “pontos de partida” de elaboração desiguais ou pelas metodologias utilizadas e níveis de participação.

Além de diferentes tipos de planejamento foram identificadas também diferentes ferramentas de planejamento, tanto para mosaicos como para corredores. São exemplos, a metodologia desenvolvida por Stanley Arguedas Mora, da Escola Latinoamericana de Áreas Protegidas – ELAP, norteadas pelos princípios do enfoque ecossistêmico¹⁸¹, utilizada nos mosaico Central Fluminense e no da Amazônia Meridional, e o Planejamento para a Conservação de Áreas – PCA¹⁸², metodologia desenvolvida pela *The Nature Conservancy* – TNC, com foco na definição de áreas prioritárias para conservação, utilizada no Corredor das Araucárias. Como já visto na seção 4.1, o enfoque ecossistêmico foi base para o planejamento dos corredores do Ibama e também dos corredores do PCE.

O caráter participativo e o nível de participação nos processos de planejamento também são variáveis. Estes dependem da estrutura de gestão da estratégia ou mesmo da possibilidade de que parte do processo de planejamento fosse realizada, compilada ou finalizada por especialistas ou consultores contratados, como no caso do planejamento estratégico do Mosaico da Mata Atlântica Carioca e do Corredor das Araucárias.

Outro fator a ser analisado é o reconhecimento legal de ambas as estratégias. Essa possibilidade é outorgada pelo Snuc tanto aos mosaicos como aos

¹⁸¹ Os doze princípios do enfoque ecossistêmico são: (1) Os objetivos da gestão das terras, águas e dos recursos vivos devem ser de decisão da sociedade; (2) A gestão deve ser descentralizada ao nível mais baixo apropriado ao caso; (3) Os gestores que lidam com ecossistemas devem considerar os efeitos (existentes ou possíveis) de suas atividades nos ecossistemas adjacentes e outros; (4) Dados os possíveis benefícios da sua gestão, é necessário compreender os ecossistemas com base no contexto econômico. Nesse sentido, deve-se: reduzir as distorções do mercado que afetam negativamente a diversidade biológica; adotar incentivos que promovam a conservação da natureza e seu uso sustentado; e internalizar custos e benefícios; (5) A conservação da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas, no sentido de manter os seus serviços, é um objetivo prioritário do 'enfoque ecossistêmico'; (6) Os ecossistemas devem ser geridos dentro dos parâmetros e dentro do seu funcionamento; (7) O 'enfoque ecossistêmico' deve ser aplicado nas escalas espaciais e temporais adequadas; (8) Tendo em consideração as diversas escalas temporais e os efeitos retardados que caracterizam os processos ecológicos, a gestão dos ecossistemas deve se pautar por objetivos em longo prazo; (9) Na gestão, deve-se reconhecer que mudanças são inevitáveis; (10) No 'enfoque ecossistêmico', deve-se procurar o equilíbrio apropriado entre a conservação e a utilização da natureza (e sua diversidade biológica), além de promover a integração entre elas; (11) O 'enfoque ecossistêmico' deve considerar todo o tipo de informação pertinente e relevante, incluídos os conhecimentos, as inovações e as práticas de comunidades científicas, indígenas e locais; (12) O 'enfoque ecossistêmico' deve envolver todos os setores relevantes da sociedade e todas as disciplinas científicas pertinentes (RBMA, s/d b).

¹⁸² “O PCA é uma metodologia criada e desenvolvida por *The Nature Conservancy*, TNC e seus parceiros, para identificar prioridades de conservação em áreas importantes para a biodiversidade.” (GRANIZO, 2006, p. 3).

corredores ecológicos. No entanto, em função da imprecisão da definição existente para os corredores no Snuc, como já discutido na seção 3.2.1.3, ela causou e ainda causa dificuldade de separação clara entre os corredores ecológicos e os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade. Um exemplo relativamente recente dessa dúvida interpretação foi o edital PDA Mata Atlântica Chamada 6, de 2008, no qual o reconhecimento legal dos corredores foi previsto e os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade igualados aos corredores ecológicos do Snuc. Todavia quando as instituições encaminharam os resultados solicitando a oficialização dos corredores como indicava o edital, ela foi negada. A justificativa dada pelo MMA foi de que os corredores delimitados – Corredor das Araucárias, CB do rio Paraná e CB da Mata Atlântica do Nordeste –, não se enquadravam na definição de corredor ecológico do Snuc¹⁸³, única possibilidade legal de oficialização.

Pelo que consta no projeto do PCE, não existia a aspiração, à época, de que houvesse a institucionalização dos corredores ecológicos regionais como uma nova entidade territorial ou figura jurídica. O que se esperava no projeto era a adesão gradativa dos atores envolvidos para a implantação dos corredores (MMA, 2002). Portanto, anos depois, houve um esforço, no Departamento de Áreas Protegidas – DAP da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF, para identificar formas legais de reconhecimento dos corredores ecológicos regionais, sendo criado, inclusive, um grupo de trabalho com essa finalidade (LIMA, 2009). E esse grupo tinha o propósito de “[...] consolidar os diferentes conceitos de ordenamento territorial com o objetivo de estabelecer marcos legais para os corredores ecológicos regionais, como o CCMA e CCA, de forma a diferenciá-los dos mosaicos e corredores ecológicos previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação” (LIMA, 2009, p. 11).

Os corredores ecológicos são citados no Snuc, que os define e versa sobre o estabelecimento de seus limites, o instrumento de planejamento e aplicação de sanções; e no Decreto n. 4.340/2002, que apresenta sua forma de reconhecimento e gestão. Os mosaicos também são citados em ambos, lei e decreto. O Snuc expõe somente a definição de mosaicos e o Decreto n. 4.340/2002 estabelece sua forma de reconhecimento e caráter, composição, presidência e competência do conselho

¹⁸³ Fato apresentado na seção 3.2.1.3.

dos mosaicos. Além disso, os procedimentos para o reconhecimento desses foram estabelecidos por meio da Portaria MMA n. 482/2010.

Além do Snuc e do Decreto n. 4.340, os corredores ecológicos também são citados em dois decretos: (1) no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto n. 5.758/2006), no qual são tratados como instrumentos de gestão territorial de grandes paisagens, assim como os mosaicos; (2) e na Política Nacional de Biodiversidade – PNB (Decreto n. 4.339/2002), sendo os corredores citados como figuras de planejamento e gerenciamento regional. Aqui é importante ressaltar, que apesar da presença dos mosaicos no Snuc desde 2000, estes não foram nominados neste decreto. Referente à inserção dos corredores ecológicos, ela ocorreu em função da participação de técnicos do PCE nas discussões de elaboração do Decreto n. 4.339/2002 (Roberto Xavier de Lima, informação verbal)¹⁸⁴. Como enunciado por Kingdon (2007 b), servidores públicos podem exercer influência sobre a geração e seleção das alternativas, bem como sobre a implementação destas. No caso específico da PNB, os “defensores” dos corredores ecológicos regionais estavam presentes nas discussões da política e influenciaram a inserção deles no referido decreto, como unidades de planejamento e gerenciamento regional da biodiversidade para promoção da conectividade da paisagem, indo ao encontro da definição de corredores do PCE. Afinal, esse é o propósito essencial dos corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade, sejam eles os corredores do PCE, do PDA, do Ibama, da CI, da Aliança para Conservação da Mata Atlântica ou dos corredores estaduais. Os corredores ecológicos do Snuc, assim como os corredores ecológicos regionais, têm como finalidade a conexão física, mas restrita às UCs.

Já os mosaicos, segundo o Snuc, são estratégias para otimizar a gestão das UCs e de outras áreas protegidas públicas ou privadas. Mas a proposta dos mosaicos integrantes da cooperação franco-brasileira, como já visto, avançou no sentido da construção de uma estrutura de governança territorial. A experiência francesa dos Parques Naturais Regionais parece ter inspirado os brasileiros participantes da cooperação a almejamem que os mosaicos pudessem cumprir a função de uma articulação para promoção do desenvolvimento da região ou território, que segundo Dallabrida (2011) é a finalidade das estruturas de governança

¹⁸⁴ Entrevista fornecida por Roberto Xavier de Lima, por *Skype*, em Brasília, em dez. de 2013.

territorial. Mas o desenvolvimento proposto para mosaicos e corredores busca a sua conciliação com a conservação da natureza. Esse propósito se evidencia nos planos de DTBC solicitados no edital FNMA, uma vez que deveriam mobilizar vários atores para o desenvolvimento de um território, conservando a natureza e beneficiando as populações locais (WEIGAND JR, 2005).

Conforme o edital do PDA, o planejamento para a conservação, envolvendo grandes unidades de paisagem, é uma importante estratégia de conservação da biodiversidade, pois estimula a conciliação entre práticas conservacionistas e atividades econômicas sustentáveis (MMA, 2008 a). O mesmo ocorre em relação aos corredores do PCE, cujo projeto, além de indicar o incentivo a atividades econômicas de base sustentável, também apresentava uma proposta estratégica para o envolvimento do setor privado e de pequenas, médias e grandes empresas, e também empreendimentos agropecuários de vários portes, pois entendiam que esses poderiam ter papel fundamental nos corredores ecológicos regionais. O projeto do PCE enfocava o uso de instrumentos, mecanismos e incentivos econômicos para que os agentes de desenvolvimento fossem “induzidos” ao uso sustentável dos recursos naturais nos diversos setores produtivos públicos e privados (MMA, 2002). No projeto, fica clara a aspiração dos autores de que ocorresse a integração de setores, políticas e atores em prol da conciliação da conservação da natureza com o desenvolvimento regional.

Com base nas comparações realizadas entre os conceitos apresentados no QUADRO 12, percebe-se uma aproximação do que foi construído na experiência com os mosaicos, no âmbito da cooperação franco-brasileira, ao ideário dos corredores ecológicos regionais. Ambos figuram como formas de planejamento e gestão integrados de áreas protegidas, possuem escala regional e sua abrangência extrapola as UCs e outras áreas protegidas. Já quando os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade e os corredores ecológicos do Snuc são comparados à aplicação estrita da definição de mosaico presente no Snuc, fica mais evidente a diferença de foco existente entre os três conceitos, uma vez que os corredores buscam prevenir ou reduzir a fragmentação dos ecossistemas e promover a conexão entre áreas protegidas, enquanto os mosaicos buscam otimizar a gestão das UCs.

Outra característica a ser destacada é a possibilidade de reconhecimento legal dos mosaicos e dos corredores ecológicos do Snuc, o que ainda é discutível

em relação aos corredores ecológicos regionais, mesmo aqueles de menor dimensão como os delimitados na esfera do PDA/Mata Atlântica. Em relação aos mosaicos, apesar de existirem algumas orientações sobre eles na Lei n. 9.985/2000, no Decreto n. 4.340/2002 e na Portaria MMA n. 482/2010 não há ainda diretrizes claras acerca, por exemplo, de como se dará a gestão integrada que envolva UCs e outras áreas protegidas públicas ou qual será o mecanismo financeiro que manterá as atividades de implementação dos mosaicos.

Os entrevistados, quando questionados se uma estratégia poderia ser considerada melhor que a outra, alguns disseram que eram estratégias complementares, e outros que não havia comparação a ser feita, uma vez que os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade não existem legalmente e não passam de um projeto. As demais respostas foram: não, pois não existe diferença conceitual entre eles; não, pois seus objetivos são totalmente diferentes; não, uma vez que convivem harmonicamente; dois consideraram que não havia como avaliar, pois nenhuma das duas estratégias passou por um processo de avaliação; e um não sabia responder. Apenas um deles complementou sua resposta, fazendo uma ressalva e destacando como ponto favorável o foco mais amplo dos corredores ecológicos regionais, por saírem das UCs, enquanto os mosaicos seriam um modelo de gestão integrada de UCs dentro delas mesmas. O que se percebe é que, de modo geral, os entrevistados consideram as duas estratégias positivas dentro das especificações de cada uma.

As principais características citadas nas respostas que diferenciariam uma estratégia da outra foram: (1) em relação aos **corredores ecológicos regionais**: a) apresentam uma visão regional; b) têm um papel de mobilização para governança; c) podem ser pensados inclusive sem a presença de áreas protegidas; d) reestabelecem conexões; e) são para áreas fragmentadas; f) não foram internalizados como uma política pública; g) o foco é a paisagem e as UCs seriam apenas um elemento dessa paisagem; h) é difícil mostrar seus resultados em função da escala; i) gestão integrada; (2) em relação aos **mosaicos**: a) são uma união de forças, gestão integrada e participativa; b) seu enforque é fechado nas UCs; c) gestão de território; d) ferramentas que existem na lei; e) podem ser implantados em áreas conservadas; f) instrumentos de gestão; g) saem das UCs para a paisagem.

Em suma, a análise apresentada nos aponta que ambas as estratégias são importantes do ponto de vista da conservação da biodiversidade, cada qual com

suas características e direcionamentos. Os corredores ecológicos regionais têm como destaque seu foco no planejamento para a conservação da natureza em uma escala ampla, extrapolando assim as UCs e tendo como eixo norteador a conexão de remanescentes de vegetação natural ou seminatural. E os mosaicos, por sua vez, têm ressaltado o estímulo para que as UCs cumpram suas funções, fortalecendo-as, ao permitirem que saiam do isolamento gerencial e passem a ser vistas como um conjunto.

No entanto, as UCs, ao tornarem-se ilhas de conservação em uma matriz de paisagem com diferentes usos do solo, podem estar fadadas a perder sua função de salvaguardar amostras de ecossistemas. Em vista disso, os corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade, por possuírem como objetivo a conexão de remanescentes e a manutenção de processos ecológicos além das UCs, poderiam ser considerados estrategicamente mais importantes, do ponto de vista da biologia da conservação. Contudo, ao analisarmos o contexto das políticas de conservação do Brasil, a fragilidade do MMA como instituição formuladora, articuladora e supervisora dessas políticas, a condição de implantação e a expansão precária do Snuc, passados quatorze anos desde a promulgação da lei, a iniciativa dos mosaicos aflora como uma oportunidade de tentar implantar o que já existe e avançar, dentro do possível, nesse cenário. Em se tratando de uma perspectiva política resignada e, por que não, conformista. Como nos coloca Procopiuck (2013, p. 153), por vezes, a sobrevivência da organização pública é o único critério de avaliação que resta, quando não existem “[...] meios objetivos para determinar a eficiência dos programas existentes ou das estratégias adotadas”. Ou seja, não foram os resultados para a conservação da natureza, no caso específico dos mosaicos, que os fizeram ascenderem como políticas públicas no governo do Presidente Lula.

Outro aspecto da **viabilidade técnica** testado aqui, que é complementar à hipótese anteriormente discutida, foi o de que resultados ou avaliações negativas poderiam ter apontado a ineficiência de alguma das estratégias estudadas para a solução do problema. Assim como a anterior, esta hipótese também não se confirmou.

Corredores e mosaicos começaram a ser idealizados durante a década de 1990, mas a efetiva implantação de ambos ocorreu na década de 2000. Em virtude disso, quando começou o governo do Presidente Lula e houve a priorização dos

mosaicos como estratégia para o enfrentamento do problema do isolamento de áreas naturais ou seminaturais, não havia informações nem dados suficientes sobre a eficiência de ambas. Contudo, depois de doze anos do início do PCE e também doze anos da regulamentação dos mosaicos pelo Decreto n. 4.340/2002, nenhuma das duas estratégias contam com uma avaliação feita pelo MMA ou pelo ICMBio sobre sua eficiência para a conservação da biodiversidade, tampouco sobre o efetivo cumprimento dos seus propósitos de criação.

No caso dos corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade, houve um esforço conjunto do MMA, no âmbito do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – Probio, e do Ibama, a fim de compilar as experiências desenvolvidas no Brasil¹⁸⁵. O objetivo dessa iniciativa era ajustar as bases conceituais e metodologias, com foco no planejamento, implementação, monitoramento e gestão dos corredores, e elaborar, ao final, um roteiro metodológico (CASES, 2007 a; b). Contudo, o levantamento realizado apontou que a maioria das experiências se encontrava, à época, nos estágios iniciais de implantação, o que dificultava a avaliação para saber se o trabalho com corredores contribuía “[...] de forma eficiente e eficaz para a conservação da biodiversidade, o desenvolvimento sustentável e a distribuição equitativa dos bens e serviços ambientais” (CASES, 2007 b, p. 5). Corredores e mosaicos são políticas que, pela complexidade das suas finalidades, demandam tempo para sua implementação. Entretanto, o projeto PCE foi finalizado, ou se encontra nas suas últimas ações neste sentido, e demanda uma avaliação dos resultados e da efetividade dessa política. Inclusive porque, para o PPG7, os corredores ecológicos regionais foram considerados uma das estratégias mais inovadoras do programa.

Além disso, outro processo que merece ser avaliado é o que envolveu a formação dos corredores do PDA. Eles continuam sendo implantados e estão em diferentes etapas dos seus planejamentos, focando, principalmente, na articulação dos membros e instituições das suas redes gestoras e buscando captar recursos via projetos isolados, que venham a cumprir as metas ou estratégias delimitadas. Dado que, uma vez finalizados os projetos, não houve mais recurso para a continuidade das ações planejadas no âmbito do edital do PDA.

¹⁸⁵ Para esse fim, foi executado o subprojeto “Elaboração de Roteiro Metodológico para a Gestão de Corredores Ecológicos no Brasil”, entre os anos de 2006 a 2007.

Em relação aos MUCs ou MAPs a situação é a mesma. Ainda não houve uma avaliação do MMA ou do ICMBio sobre a sua eficiência na gestão integrada das UCs ou de UCs e outras áreas protegidas. Recentemente foi desenvolvida uma ferramenta para avaliar a implantação e a efetividade dos mosaicos de UCs, fruto de uma dissertação¹⁸⁶ produzida no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, no ano 2012 (GIDSICKI, 2012). A dissertação foi transformada em um protocolo de avaliação de efetividade de gestão de mosaicos de áreas protegidas no Brasil, sendo publicado nos cadernos da RBMA (GIDSICKI, 2013). Segundo Allan Crema (informação verbal)¹⁸⁷, chefe da Divisão de Mosaicos e Corredores Ecológicos da Diretoria de Criação e Manejo de UCs do ICMBio, havia uma vontade por parte da divisão em utilizar o protocolo desenvolvido, mas isso só seria possível após um aval e um alinhamento com o MMA.

A fim de confirmar que a busca por documentos de avaliação sobre as estratégias foi esgotada, foram inseridas questões no roteiro das entrevistas referentes ao tema. Apenas alguns dos entrevistados lembraram do produto elaborado por Cases (2007 b), mas não o consideraram como uma avaliação institucional das experiências envolvendo os corredores ecológicos regionais.

4.2.1.2 Congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área

Incorporado aos critérios apontados por Kingdon, dentro da dinâmica das políticas públicas, também está o alinhamento dessas políticas com os valores das comunidades de especialistas. Compõem estas comunidades “acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses” (KINGDON, 2007 b, p. 231). Como corredores e mosaicos não eram políticas de destaque no MMA, conforme relato do então Diretor de Áreas Protegidas, Maurício Mercadante Alves Coutinho (informação verbal)¹⁸⁸, não foi identificada, nem na documentação escrita nem nos

¹⁸⁶ O título da dissertação é “Protocolo de avaliação de efetividade de gestão de mosaicos de áreas protegidas no Brasil”, e foi orientada por Clayton Ferreira Lino.

¹⁸⁷ Entrevista fornecida por Allan Crema na sede do ICMBio, em Brasília, em dez. de 2013.

¹⁸⁸ Entrevista fornecida por Maurício Mercadante Alves Coutinho na Câmara dos Deputados, em Brasília, em dez. 2013.

relatos orais, nenhuma resistência à prioridade dada aos mosaicos entre as estratégias de conservação da natureza envolvendo a gestão integrada. Houve uma resistência sim, segundo Tatiana Rehder (informação verbal)¹⁸⁹, mas para a aceitação dos elementos acrescidos à interpretação dada aos mosaicos pela experiência construída junto à cooperação franco-brasileira, principalmente em relação à definição dos mosaicos com base em uma identidade do território e da abrangência destes envolvendo outros atores e áreas protegidas, além dos gestores das UCs.

Destarte o fato de não haver uma resistência nem política nem técnica em relação aos mosaicos dentro do MMA, dois eventos internacionais ocorreram no início do governo do Presidente Lula e foram citados, por Iara Vasco Ferreira (informação verbal)¹⁹⁰, na entrevista, como influenciadores de uma perspectiva mais ampla de conservação da natureza, que ia além das UCs. Segundo Iara, a ruptura de perspectiva se deu no V Congresso Mundial dos Parques, realizado no ano de 2003, em Durban, na África do Sul, cujo tema era "Benefícios além das fronteiras". Nas discussões do evento, estavam implícitas as interrelações entre parques e comunidades e o desenvolvimento sustentável, com a intenção de demonstrar "como as áreas protegidas são relevantes para as agendas econômicas, sociais e ambientais da sociedade do Século 21" (CAPRILES, 2003). Participou desse evento, a ministra Marina Silva.

Outro evento, destacado por Iara, foi a Sétima COP da Convenção sobre Diversidade Biológica - COP7/CDB, realizada no ano de 2004, em Kuala Lumpur, República da Malásia. Nessa COP os países signatários decidiram adotar o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB (Decisão VII/28). Dessa forma, o governo brasileiro, para viabilizar a implantação do programa, se comprometeu em formular um plano nacional para tal fim e com isso foi elaborado o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – Pnap. A construção do Pnap começou em 2004¹⁹¹ e, em 2005, foi instituído um grupo de trabalho para elaborar uma proposta do plano, no âmbito da SBF/MMA (MMA, s/d h). Na perspectiva apresentada pelos documentos internacionais, base para a elaboração do Pnap, as

¹⁸⁹ Entrevista fornecida por Tatiana Rehder na sede do ICMBio, em Brasília, em dez. 2013.

¹⁹⁰ Entrevista fornecida por Iara Vasco Ferreira, em Florianópolis, em jan. 2014.

¹⁹¹ Para tanto foi estabelecido e "assinado um Protocolo de Intenções entre o Ministério do Meio Ambiente e um conjunto de organizações não-governamentais e movimentos sociais de âmbito nacional e internacional" (MMA, s/d h).

áreas protegidas não deveriam mais permanecer isoladas na paisagem e sua gestão deveria promover a integração econômica, social e ambiental delas no contexto do território onde estavam inseridas. Essa ótica estava alinhada com as características e possibilidade do conceito de mosaico. Mas, como destaca Carlos Minc (2008), os corredores ecológicos regionais também iam ao encontro das orientações daqueles documentos.

Isso indica que, grosso modo e sob os aspectos analisados, ambas as estratégias estavam de acordo com as tendências conceituais internacionais que influenciavam os valores dos especialistas dentro do país. Outro aspecto que corrobora com essa interpretação é o fato de corredores e mosaicos serem tratados de forma semelhante no Pnap. Ambos são abordados no eixo temático “Planejamento, Fortalecimento e Gestão” em duas situações, primeiro com indicação de que ambos devem ter sua regulamentação aperfeiçoada e, segundo que sua aplicabilidade, como instrumentos de gestão territorial de grandes paisagens, deve ser avaliada.

4.2.1.3 Antecipação de possíveis restrições: orçamentárias e receptividade dos políticos

Mais uma possibilidade de resposta dada pelo modelo *Multiple Streams*, no interior das dinâmicas políticas, seria a **antecipação de possíveis restrições**, sejam elas orçamentárias ou políticas. Para investigarmos se esse foi um elemento fundamental para a seleção dos mosaicos, foram formuladas duas hipóteses: (1) houve uma diferença na disponibilidade de recursos captados ou na possibilidade de captação por meio de novas fontes financiadoras; (2) uma alternativa interfere menos que a outra na propriedade privada ou uma delas é mais trabalhosa que a outra e exige desdobramentos em novas políticas públicas de difícil negociação para sua efetivação.

Para testar a primeira hipótese, foram levantados os recursos financeiros disponibilizados para os trabalhos e projetos envolvendo corredores e mosaicos nas entrevistas e por meio de informações coletadas em documentos oficiais, como o próprio PCE e em consulta nos relatórios financeiros de duas das principais fontes

de financiamento que promoviam editais públicos, o FNMA e o PDA. No caso no FNMA, foram pesquisados os relatórios de gestão disponíveis na página da *internet* do fundo entre os anos de 2006 e 2010. Neles foi encontrado apenas o edital 01/2005, referente aos mosaicos. No caso do PDA/Mata Atlântica, foram analisadas as chamadas de editais entre os anos de 2005 e 2010.

Optou-se por não realizar uma solicitação formal ao MMA sobre esses investimentos, em função de possíveis dificuldades de acesso e por não haver necessidade, para o desenvolvimento do trabalho, de informações precisas a esse respeito, sendo suficientes as informações gerais coletadas pelos meios descritos acima.

O montante dos recursos financeiros disponibilizados para os corredores ecológicos, em função do convênio para a execução do PCE, foi em torno de 40 milhões de dólares (QUADRO 13).

PROJETO CORREDORES ECOLÓGICOS			
FASE	DURAÇÃO	RECURSO (US\$)	FINANCIADOR
1	18 meses	5.000.000,00	Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais, do Banco Mundial (RFT)
2	42 meses	35.920.000,00	KfW e Comissão Europeia

QUADRO 13 - VALORES DISPONIBILIZADOS PARA A EXECUÇÃO DO PCE
FONTE: PROJETO CORREDORES ECOLÓGICOS (MMA, 2002)

O investimento disponibilizado pelo PDA foi de três milhões de reais (QUADRO 14), mas, como foram selecionadas somente três propostas por meio do edital, o total do valor investido não ultrapassou dois milhões duzentos e cinquenta mil reais.

PDA MATA ATLÂNTICA		
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	DURAÇÃO	RECURSO (R\$)
Valor máximo de apoio por projeto	máxima de 24 meses	750.000,00
Total de Recursos disponível para a Chamada		3.000.000,00

QUADRO 14 - VALORES DISPONIBILIZADOS PELO PDA MATA ATLÂNTICA PARA PROJETOS DE CORREDORES ECOLÓGICOS REGIONAIS NA MATA ATLÂNTICA
FONTE: MMA (2008)

NOTA: Foram apoiados somente três projetos, sendo assim não foi utilizado integralmente o total de recursos disponíveis para a chamada.

Houve ainda a destinação de oito milhões de dólares à Mata Atlântica, pelo CEPF, no ano de 2003 (ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA, s/d a), tendo como áreas prioritárias para investimentos o CCMA e o Corredor da Serra do Mar, buscando contemplar os objetivos estabelecidos no PCE. Como visto na seção 3.2.1.2, a coordenação local do fundo na Mata Atlântica foi realizada pela Aliança para a Conservação da Mata Atlântica.

Já em relação aos mosaicos, no ano de 2005, foi lançado o Edital FNMA 01/2005 - "Mosaicos de Áreas Protegidas: uma estratégia de desenvolvimento territorial com base conservacionista". O edital contou com recursos de quatro milhões de reais, sendo direcionados dois milhões de reais para a Amazônia e outros dois milhões para os demais biomas (QUADRO 15). O objetivo do edital era apoiar projetos orientados à formação de mosaicos de UCs e outras áreas legalmente protegidas, e elaborar e implementar planos de DTBC¹⁹², com vistas à implantação e consolidação do Snuc (MMA; FNMA, 2005).

FNMA				
CHAMADA	DURAÇÃO	RECURSOS SOLICITADOS AO FNMA (R\$)		
		Mínimo	Máximo	Recursos Previstos*
Mosaicos e DTBC no bioma Amazônia	24 meses	350.000,00	500.000,00	2.000.000,00
Mosaicos e DTBC nos biomas Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal, Cerrado, Campos Sulinos e na Zona Costeira e Marinha	24 meses	180.000,00	330.000,00	2.000.000,00

QUADRO 15 - VALORES DISPONIBILIZADOS PELO EDITAL FNMA N. 01/2005 PARA PROJETOS ENVOLVENDO MOSAICOS

FONTE: MMA (2005 a)

NOTA: O financiamento dos projetos selecionados pelo FNMA foi contrapartida Brasileira (MMA) no projeto de Cooperação Franco-Brasileira.

Outra iniciativa do MMA para incentivar a gestão integrada de áreas protegidas de diferentes categorias de manejo para um futuro reconhecimento de novos mosaicos foi o projeto “Conservação e Uso Sustentável de Ecossistemas de

¹⁹² Conforme o glossário do próprio edital, o DTBC “prevê a articulação de atores e interesses para a promoção do desenvolvimento econômico por meio do desenvolvimento de cadeias produtivas de base conservacionista, da formação de uma identidade de gestão do mosaico e do incremento do capital social das comunidades que o compõem. Visa gerir os mosaicos de forma a torná-los economicamente sustentáveis e interessantes para os agentes econômicos, envolvendo a participação das comunidades no processo de elaboração e implementação do Plano de DTBC e de gestão do mosaico” (MMA; FNMA, 2005, p. 25).

Mangues no Brasil”, também conhecido como GEF-Mangue, iniciado no ano de 2007 e coordenado conjuntamente pelo MMA e ICMBio. A previsão de investimentos desse projeto era de vinte milhões de dólares – cinco milhões provenientes do Fundo Global para o Meio Ambiente – GEF e quinze milhões de contrapartidas do Brasil¹⁹³ (MMA, 2007).

Em 2010, o FNMA publicou o Termo de Referência 01/2010 – Implementação do Plano DTBC do Mosaico Sertão Veredas – Peruaçu. O objetivo do termo era selecionar instituições para implementar o Plano, produto de um dos projetos financiados pelo FNMA no âmbito do Edital 01/2005. A contratação dos serviços era para o período de dois anos e os valores aportados seriam de dois milhões e meio de reais para a execução de ações nos temas Extrativismo Vegetal Sustentável e Turismo Ecocultural. Houve um crescimento no aporte de recursos para os mosaicos e o apoio às experiências envolvendo corredores ecológicos regionais ficou centralizado no âmbito do PPG7 e do PDA/Mata Atlântica.

Constatou-se por meio desta análise que os corredores, em função do PPG7, contaram com um recurso financeiro, mesmo com a imprecisão em relação aos valores investidos, significativamente superior ao dos mosaicos. Cabe lembrar que o recurso do PPG7 para os corredores já havia sido negociado no governo anterior.

A segunda hipótese testada sobre a **antecipação de possíveis restrições** era a de que uma alternativa interfere menos que a outra na propriedade privada ou que uma delas é mais trabalhosa que a outra e exige desdobramentos em novas políticas públicas de difícil negociação para sua efetivação. Segundo relato do ex-coordenador do CCMA, Roberto Xavier de Lima (informação verbal)¹⁹⁴, não houve qualquer resistência política em relação aos corredores ecológicos regionais nos estados onde foram implantados, e inclusive foram apoiados pelos políticos locais. No entanto, ressaltou que sentia uma resistência interna no MMA em relação ao PCE, assim como para outros subprogramas do PPG7, pois estes possuíam “certa autonomia” administrativa dentro do ministério. O PCE contava com recursos

¹⁹³ Para o desenvolvimento das ações na esfera deste projeto foram selecionadas cinco áreas: o Mosaico Lagamar; a zona costeira do Estado Pará; a zona costeira do Estado do Maranhão; o Delta do rio Parnaíba, entre os estados do Piauí e Maranhão, e a foz do rio Mamanguape, no Estado da Paraíba. A expectativa em relação às quatro últimas áreas era a de que fossem reconhecidas como novos mosaicos (MMA, 2007).

¹⁹⁴ Entrevista fornecida por Roberto Xavier de Lima, por Skype, em Brasília, em dez. de 2013.

humanos e financeiros abundantes, esta pode ter sido a razão de indisposições em relação aos corredores ecológicos regionais.

Ainda, o que se observa é que, no escopo dos corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade, faz parte do seu planejamento e implantação a intervenção nas áreas intersticiais. No caso dos corredores do PCE e do PDA, essa característica era fortemente marcada. Exemplos de documentos que reforçam isso são o próprio projeto do PCE (MMA, 2002; AYRES *et al.*, 2005); as orientações para a elaboração das diretrizes operacionais da fase II do CCMA (MMA, 2005 a); e o edital Chamada 6 do PDA Mata Atlântica (MMA, 2008).

Os indicativos de intervenção nas áreas intersticiais eram relacionados às APPs e RLs – e, neste caso, envolvendo, em especial, um diagnóstico da situação, ações de recuperação florestal, monitoramento e averbação das RLs –; ao fomento a atividades produtivas compatíveis com a conservação da biodiversidade; ao estabelecimento e fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis por meio de organizações comunitárias; às alternativas sustentáveis de uso dos recursos naturais; à difusão de linhas de crédito para produção agroecológica; à criação de um selo dos produtos produzidos através de parcerias com o CCMA e UCs nele inseridas; ao estímulo à redução do número de licenças para supressão de vegetação na zona de amortecimento e em locais prioritários para a formação de corredores ecológicos funcionais; ao incentivo à produção e certificação de produtos orgânicos, entre outros (MMA, 2002; MMA, 2005 a; MMA 2008). Ademais, faz parte das estratégias de implantação dos corredores ecológicos regionais o envolvimento do setor privado. Afinal, é esse setor que, dependendo do bioma, detém o maior percentual das áreas inseridas nos corredores, como no caso da Mata Atlântica, e dessa forma, sem a inserção dele no planejamento e entre as estratégias de implantação, o principal objetivo dos corredores ecológicos regionais, ou seja, promover a conectividade entre remanescentes de ecossistemas naturais ou seminaturais, ficaria comprometido (MMA, 2002).

O PCE tinha pretensões arrojadas em relação às políticas públicas resultantes de suas ações ou por ele fomentadas, como se observa nas orientações para a elaboração das diretrizes operacionais da fase II do CCMA. O documento previa, por exemplo, para a redução de pressões nas áreas focais: a elaboração de zoneamento ecológico-econômico; a criação de sistemas de monitoramento de uso do solo; a criação de mecanismos de regularização da expansão da economia em

alguns setores, como o de mineração; a criação e implementação de instrumentos econômicos financeiros para conservação; o estabelecimento de convênio com o ministério público para acompanhar o cumprimento de condicionantes dos grandes empreendimentos; e a criação de mecanismos para regular e controlar a expansão imobiliária nas áreas costeiras. Todas ações que demandam, principalmente, forte articulação e novas políticas públicas.

Caso os corredores ocupassem, na hierarquia das normas legislativas, o *status* de lei, assumidos, assim, como uma política de Estado, suas pretensões ganhariam outra conotação. No entanto, no formato de um projeto ou de estruturas informais de gestão, ou mesmo criados por portarias, uma norma facilmente revogável, sua implantação fica comprometida. No contexto do PCE, essa foi uma constatação dos envolvidos com o projeto, tanto que, como já apresentado anteriormente, havia uma movimentação na DAP no sentido de legalizar os corredores ecológicos regionais e torná-los, de fato, figuras de ordenamento territorial.

Ao analisar-se os mosaicos sob essas mesmas perspectivas, percebe-se que eles têm como função primordial otimizar a gestão das UCs e de outras áreas protegidas públicas ou privadas, por meio de uma gestão integrada e participativa desses espaços, pela estrutura e pelas políticas já existentes, tornando mais fácil atingir o objetivo. Fora isso, de modo geral, as ações de implantação dos mosaicos interfeririam menos nas áreas de interstício e teriam um custo mais baixo, uma vez que as ações conjuntas seriam uma forma de otimização de recursos financeiros. Conforme explicou José Carlos de Carvalho (informação verbal)¹⁹⁵ na entrevista: “então se você me permite... Por que prosperou mais mosaico? Porque é muito mais fácil e muito menos complexo, [...] a burocracia prefere as coisas mais fáceis [...]. O corredor exige uma gestão refinada, ele é complexo, ele envolve propriedades particulares, você tem que ter uma capacidade de articulação para além das fronteiras de zoneamento das UCs [...], tem que ter [...] um trabalho de envolvimento da comunidade que você não precisa, com a mesma intensidade, no mosaico”.

Já a proposta dos mosaicos integrantes da cooperação franco-brasileira, que avançou no sentido de uma articulação para promoção do desenvolvimento dos territórios, conciliando-os com a conservação da natureza e beneficiando as

¹⁹⁵ Entrevista fornecida por José Carlos de Carvalho, via Skype, em Belo Horizonte, em jan. de 2014.

populações locais, conseqüentemente se aproximando do conceito dos corredores ecológicos regionais, assim como estes, necessitariam de uma nova regulamentação para que essas atividades tivessem um amparo legal fortalecido, uma vez que os mosaicos também são criados por portarias.

Posto isso, entende-se que os corredores ecológicos regionais, além de prever intervenções em áreas privadas, inclusive do ponto de vista econômico, exigem para sua implantação novas políticas públicas, até no sentido de ordenar o uso do solo, logo, de difícil negociação política. Isto torna os mosaicos uma alternativa mais viável aos tomadores de decisão.

4.2.1.4 Mobilização dos participantes invisíveis

Entre os atores destacados por Kingdon (2007) no modelo *Multiple Streams* estão os **participantes invisíveis**. Estes são os responsáveis por gerar e/ou selecionar as alternativas, propostas e soluções. Dessa forma, buscou-se identificá-los e verificar se tiveram papel decisivo na priorização da alternativa mosaico. Os participantes invisíveis são os mesmos que compõem a comunidade de especialistas, e nesse caso específico, foram identificados como sendo servidores públicos, gerentes, analistas e técnicos do DAP, além de alguns chefes de UCs, conforme levantado nos documentos escritos e orais.

Segundo Kingdon (2007 b, p. 231), os participantes invisíveis formam comunidades “[...] que agem de forma mais ou menos coordenada”, podendo ser fragmentadas ou coesas e “[...] compostas de pessoas alocadas nos vários setores do sistema, que potencialmente seguem orientações e possuem interesses bastante diversos, mas que compartilham uma mesma condição [...]” são especialistas em questões de uma área em particular. Em relação aos mosaicos, pode-se destacar a comunidade de especialistas formada entorno da cooperação franco-brasileira. Conforme relato de Roberto Xavier Lima (informação verbal)¹⁹⁶, com o novo governo “priorizou-se muito os mosaicos e, a partir daí, eles foram criados normativamente e foram trabalhados dentro da SBF, equipes foram se especializando neles e se

¹⁹⁶ Entrevista fornecida por Roberto Xavier de Lima, por *Skype*, em Brasília, em dez. de 2013.

estabeleceu a parceria com a França”. Além de Roberto Xavier Lima, mais sete entrevistados apontaram a cooperação como motivadora e produtora de conhecimentos sobre os mosaicos¹⁹⁷.

Entretanto, vale frisar que alguns entrevistados mostraram certo desapontamento com os resultados da cooperação, pois, segundo eles, os conhecimentos gerados ficaram praticamente restritos aos envolvidos com a cooperação. Além disso, destacaram que, com o fim da cooperação, acabou a motivação para avançar nas discussões acerca dos mosaicos. Essa perspectiva é traduzida por uma alocução feita por Sergio Henrique Collaço de Carvalho (informação verbal)¹⁹⁸ durante a entrevista: “enquanto teve a cooperação francesa e uma série de incentivos aqui no ministério, teve força o mosaico, acabou o dinheiro? Acabou o projeto! Acabou a agenda!”.

Apesar da distinção dada à cooperação franco-brasileira, somente um ator foi destacado pelos entrevistados entre os participantes invisíveis, a **gerente de articulação interinstitucional** da DAP à época: Iara Vasco Ferreira. E ela, como se constatou nas pesquisas realizadas, teve de fato um papel decisivo na ascensão dos mosaicos como uma política pública no governo do Presidente Lula, conforme analisaremos a seguir.

4.2.1.5 Ação de um *policy entrepreneur*

Outro ator enfocado por Kingdon no seu modelo é o ***policy entrepreneur*** que, nas janelas de oportunidades, investe em sua ideia, ou seja, no momento certo une soluções a problemas e os oferece aos tomadores de decisão. Por isso, será testada a hipótese de que a seleção da alternativa mosaico, após mudança de governo, foi fomentada por um *policy entrepreneur*.

Segundo Kingdon (2007 b, p. 232), os “*policy entrepreneurs* não deixam ao acaso a consideração de suas propostas favoritas. Pelo contrário, eles as promovem de diferentes formas e em diversos fóruns”. Quando analisamos os mosaicos,

¹⁹⁷ Os entrevistados que não estabeleceram a relação mosaicos/cooperação franco-brasileira foram principalmente aqueles que não tinham uma relação próxima com a estratégia.

¹⁹⁸ Entrevista fornecida por Sergio Henrique Collaço de Carvalho na sede do MMA/Edifício Marie Prendi Cruz, em Brasília, em dez. de 2013.

temos, como marcos importantes de exposição dessa alternativa, a cooperação franco-brasileira e a elaboração do Pnap. Ambos foram coordenados por Iara Vasco Ferreira que “[...] trabalhou nas primeiras experiências de gestão integrada em Santa Catarina e no Brasil [...]” (FERREIRA, 2010, s/p). Na história profissional de Iara, duas experiências envolvendo gestão integrada de UCs, primórdios dos mosaicos, merecem destaque aqui. A primeira ocorreu quando Iara assumiu a chefia da Estação Ecológica Carijós - SC, entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, e a segunda, em meados de 2002, na gestão da Resex de Arraial do Cabo - RJ (FERREIRA, 2010, s/p).

No final de 2001, Iara foi “convidada pela Diretoria de Ecossistemas do IBAMA a expor a experiência do projeto GIUC¹⁹⁹ - SC, no Seminário Brasil-França [...]”, realizado em Brasília, com a Federação de Parques Naturais Regionais (FERREIRA, 2010, s/p). Esse seminário tinha como um de seus objetivos “ampliar a discussão em torno das possibilidades de cooperação técnica entre IBAMA e Federação de Parques, com foco na implantação e gestão das APAs e no desenvolvimento da ‘Marca Parque’²⁰⁰ para as UCs federais” (FERREIRA, 2010, s/p). No entanto, a iniciativa de gestão integrada, realizada no Estado de Santa Catarina e apresentada por Iara, chamou a atenção da delegação francesa e isso culminou em uma visita, no primeiro semestre de 2002, da delegação à Santa Catarina. Os franceses ficaram “[...] realmente impressionados e dispostos a cooperar com essa agenda de implantação da gestão integrada no território” que envolvia a Esec Carijós e as APAs de Anhatomirim e da Baleia Franca (FERREIRA, 2010, s/p).

Ainda no segundo semestre de 2002, a Federação de Parques organizou o segundo seminário “França-Brasil” no Parque Natural Regional Livradois Forez, na França. Nesse seminário, “[...] a cooperação começou a ser definida a partir do desenho dos seus componentes e da escolha das áreas de atuação” (FERREIRA, 2010, s/p). Em virtude das eleições brasileiras em 2002 e de mudanças na direção da Federação de Parques em 2003, as negociações da cooperação foram temporariamente paralisadas.

¹⁹⁹ Gestão Integrada de UCs.

²⁰⁰ A “Marca Parque” é uma ferramenta, uma marca coletiva “aberta” que só pode ser utilizada pelos produtores inseridos nos Parques Naturais Regionais franceses e que é gerenciada pela Federação dos Parques Naturais Regionais (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010, p. 69).

Depois de conhecerem de perto a experiência francesa com os Parques Naturais Regionais, Iara e Ana Paula Prates, do MMA, consideraram a cooperação com a França “[...] uma excelente oportunidade para impulsionar e fortalecer [...]” a implantação do Snuc, Lei recém-aprovada (FERREIRA, 2010, s/p). Iara, no final de 2003, participou do V Congresso Mundial de Parques, quando já havia sido convidada a trabalhar na DAP, e lá retomou os contatos com um dos membros da delegação francesa, Jean-Philippe Delorme, que havia “[...] sido contratado pela Embaixada da França no Brasil para trabalhar como perito em desenvolvimento territorial e áreas protegidas, responsável pela condução do projeto de cooperação com o Brasil nessa temática” (FERREIRA, 2010, s/p). Como Iara, à época, estava assumindo a **gerência de articulação interinstitucional** da DAP e seria a responsável pelo encaminhamento, dentro do MMA, dessa agenda, as negociações da cooperação foram retomadas. Segundo Iara, “naquela época, entramos em acordo que os mosaicos (já regulamentados pelo Decreto n. 4340/2002) constituíam o objeto mais completo e favorável ao desenvolvimento das ações” (FERREIRA, 2010, s/p). Ou seja, o objeto inicial foco da cooperação, que eram as APAs, foi substituído pelos mosaicos e a participação da Iara foi fundamental nesse sentido.

O contexto apresentado, sobre a construção da cooperação franco-brasileira e a participação de Iara Vasco Ferreira nesse processo, pode ser considerado como uma etapa do que Kingdon (2007 b) chama de processo de “amaciamento” do sistema, durante o qual as ideias sobre as propostas dos *policy entrepreneurs* são difundidas e é alinhavada a mudança nas políticas públicas.

Outro evento importante que projetou os mosaicos, como já comentado, foi o processo de elaboração do Pnap. Conforme Iara (informação verbal)²⁰¹, os mosaicos eram considerados o instrumento estratégico de implantação do plano e a cooperação franco-brasileira seria a fonte de aprendizado com relação a eles, assim como o Edital FNMA n. 01/2005.

Com base no aporte das informações apresentadas nesta seção, concluímos que Iara Vasco Ferreira é a *policy entrepreneur* que se dedicou individualmente à política pública mosaicos de áreas protegidas, possibilitando assim sua ascensão como alternativa ao isolamento de áreas no governo do Presidente Lula.

²⁰¹ Entrevista fornecida por Iara Vasco Ferreira, em Florianópolis, em jan. 2014.

4.2.1.6 Síntese dos resultados e visão de conjunto da aplicação do Modelo *Multiple Streams*

Utilizados como referência às perguntas norteadoras extraídas do Modelo proposto por Kingdon, foram elaborados, para esta tese, dois quadros, um relacionado à “Dinâmica das políticas públicas” (QUADRO 2, p. 32) e outro relacionado aos “Atores em foco” (QUADRO 3, p. 34). Esses quadros foram retomados nesta seção em outros dois (QUADROS 16 e 17) com o intuito de propiciar uma visualização integrada da pesquisa desenvolvida, e, para tanto, o item “procedimentos metodológicos” foi substituído pelo item intitulado de “síntese dos resultados”.

Como se pode observar nos QUADROS 16 e 17, dentre as sete hipóteses testadas para elucidar o que conduziu os mosaicos a serem escolhidos como política pública no governo do Presidente Lula, três delas contribuíram para responder às questões postas. A primeira refere-se à diferença entre ambas na interferência em propriedades privadas e à exigência de novas políticas públicas de difícil negociação para sua efetivação, a segunda, ao papel de participantes invisíveis na priorização da alternativa mosaico e a terceira, à influência de um *policy entrepreneur* na promoção dos mosaicos.

continua

DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS				
PERGUNTA COM BASE NO MODELO	POSSÍVEIS RESPOSTAS OFERECIDAS PELO MODELO	FATORES ANALÍTICOS COM BASE NO MODELO	HIPÓTESES DE PESQUISA	SÍNTESE DOS RESULTADOS
Qual(is) fator(es) influenciou(ram) decisivamente para a priorização, depois da sucessão governamental ocorrida no ano de 2003, da alternativa mosaico em detrimento aos corredores?	Viabilidade técnica	Critérios lógicos e analíticos	Tecnicamente uma estratégia se sobrepõe a outra por apresentar melhores resultados para a conservação da biodiversidade.	Não foi possível, com os dados arrolados, afirmar que havia justificativa técnica para a sobreposição de uma estratégia sobre a outra em função de resultados, pois ambas começaram a ser idealizadas no mesmo período e os resultados ainda eram incipientes.
			Avaliações negativas apontaram a ineficiência para solução do problema de alguma das estratégias estudadas.	Esta hipótese não se confirmou, pois nem corredores nem mosaicos contaram com uma avaliação oficial realizada pelo MMA ou pelo ICMBio a respeito da sua eficiência para a conservação da biodiversidade, tampouco sobre o efetivo cumprimento dos seus propósitos de criação.
	Congruência com os valores das comunidades de especialistas	Alinhamento com os valores das comunidades	Os mosaicos iam ao encontro de tendências conceituais nacionais e internacionais, enquanto os corredores não.	Ambas as estratégias estavam de acordo com as tendências conceituais internacionais que influenciavam os valores dos especialistas dentro do país.
	Antecipação de possíveis restrições	Restrições orçamentárias	Houve uma diferença na disponibilidade de recursos captados ou na possibilidade de captação por meio de novas fontes financiadoras.	Houve interferência, mas nesta hipótese os corredores foram favorecidos em função do aporte de recurso financeiro do PPG7.

DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS				
PERGUNTA COM BASE NO MODELO	POSSÍVEIS RESPOSTAS OFERECIDAS PELO MODELO	FATORES ANALÍTICOS COM BASE NO MODELO	HIPÓTESES DE PESQUISA	SÍNTESE DOS RESULTADOS
Qual(is) fator(es) influíram) decisivamente para a priorização, depois da sucessão governamental ocorrida no ano de 2003, da alternativa mosaico em detrimento aos corredores?	Antecipação de possíveis restrições	Receptividade dos políticos	Uma alternativa interfere menos que a outra na propriedade privada, ou uma delas é mais trabalhosa que a outra e exige desdobramentos em novas políticas públicas de difícil negociação para sua efetivação.	Esta hipótese se confirmou, uma vez que os corredores ecológicos regionais, além de preverem intervenções em áreas privadas, inclusive do ponto de vista econômico, exigem para sua implantação novas políticas públicas, inclusive no sentido de ordenar o uso do solo, logo, de difícil negociação política. Já os mosaicos são uma alternativa mais viável aos tomadores de decisão, tanto política como economicamente, pois seu reconhecimento legal e sua implantação são mais simplificados.

QUADRO 16 - RESULTADOS DA PESQUISA EM RELAÇÃO À DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

FONTE: A autora (2013)

ATORES EM FOCO				
PERGUNTA COM BASE NO MODELO	POSSÍVEL RESPOSTA OFERECIDA PELO MODELO	FATORES ANALÍTICOS COM BASE NO MODELO	HIPÓTESE DE PESQUISA	SÍNTESE DOS RESULTADOS
A proposta dos mosaicos foi trazida à tona e difundida por participantes invisíveis?	Mobilização dos participantes invisíveis.	Especialistas	Participantes invisíveis tiveram papel decisivo na priorização da alternativa mosaico.	Sim, as fontes orais e escritas direcionam para um participante invisível que mereceu destaque e teve um papel decisivo na ascensão dos mosaicos.
Houve um <i>entrepreneur</i> que apresentou a proposta dos mosaicos quando a janela de oportunidade se abriu com a mudança do governo?	Ação de um <i>policy entrepreneur</i>	<i>Policy entrepreneur</i>	A seleção da alternativa mosaicos após mudança de governo foi fomentada por um <i>policy entrepreneur</i> .	Sim, o mesmo ator que desempenhou o papel de participante invisível foi também o <i>policy entrepreneur</i> .

QUADRO 17 - RESULTADOS DA PESQUISA EM RELAÇÃO AOS AUTORES EM FOCO

FONTE: A autora (2013)

Retomou-se nesta seção o esquema do modelo *Multiple Stream* com o objetivo de fornecer uma visão de conjunto da pesquisa. Ao analisarmos os elementos do modelo, fica clara a contribuição oferecida por Iara Vasco Ferreira, a *policy entrepreneur*, que com a abertura da **janela de oportunidade** na mudança de governo (**fluxo político**), promoveu os mosaicos como uma das soluções para fomentar a implantação do Snuc aos tomadores de decisão e, assim, contribuir para o enfrentamento do isolamento de áreas naturais e seminaturais (**fluxo de problemas**; FIGURA 11).

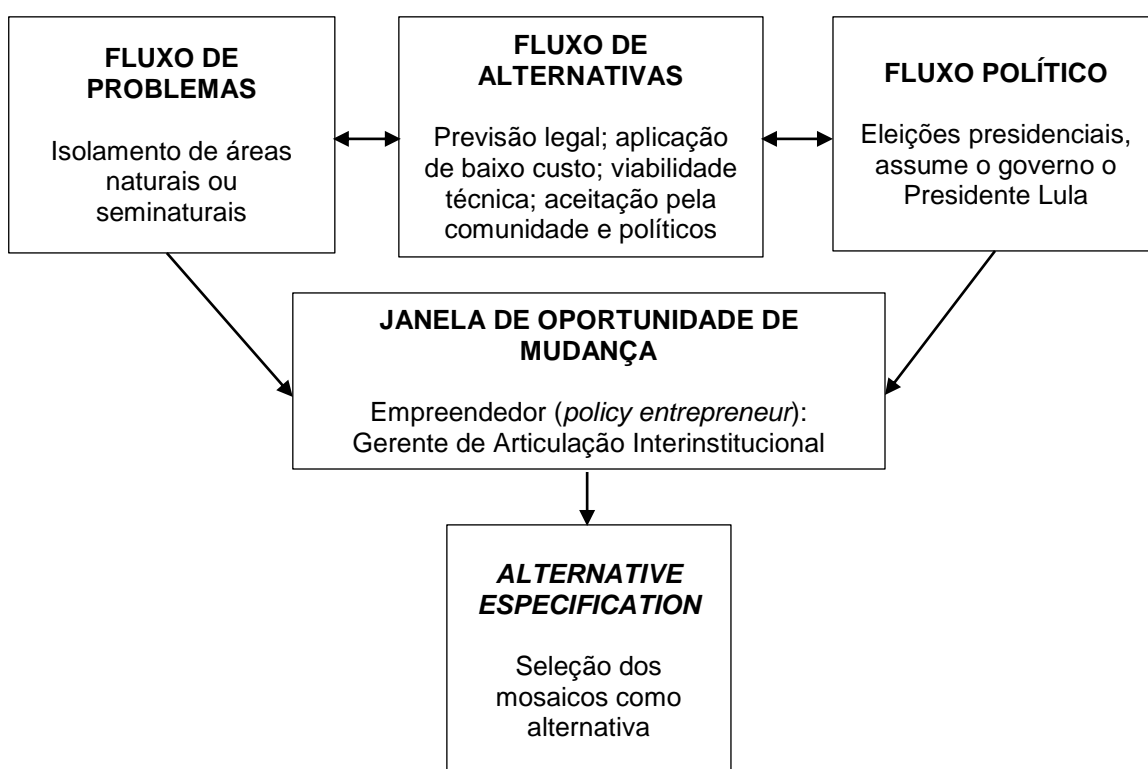


FIGURA 11 - ESQUEMA DO MODELO *MULTIPLE STREAMS* APLICADO A ESTA PESQUISA
FONTE: A autora (2014)

Pode-se inferir, com base nas análises realizadas em relação ao **fluxo de alternativas**, que a proposta dos mosaicos teve **apoio político**, por mais secundária que fosse sua posição na agenda do governo, inclusive por ser uma alternativa ainda não aplicada e que, ao contrário dos corredores ecológicos regionais, não carregava o estigma de ter sido concebida em um governo de “coloração”²⁰² diferente ao da época. E, com base nos **critérios lógicos** avaliados neste estudo,

²⁰² Metáfora usada em alusão à cor amarela do partido do Presidente FHC, o PSDB, e a cor vermelha do partido do Presidente Lula, o PT.

os mosaicos, em teoria, são mais descomplicados na hora de ser reconhecidos e implantados, tanto política como economicamente. Pois sua **previsão legal** é mais clara, eles não têm caráter de ordenamento territorial legalmente regulamentado e, em princípio, não necessitariam de **aporte financeiro** avultado, uma vez que seu foco é a otimização dos recursos já disponíveis para as UCs neles inseridas (FIGURA 11).

O que se observa na FIGURA 11 é que, no caso específico deste estudo, não houve exatamente uma mudança na agenda, mas sim na alternativa, ou seja, na política pública selecionada para enfrentar o mesmo problema. Por isso, fez-se uma pequena adaptação no modelo dos fluxos proposto por Kingdon (1984) e, no lugar da *agenda setting* (acesso de uma questão à agenda), inseriu-se a **alternative specification** (escolha de uma política pública).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reportando-nos ao título desta tese “De corredor a mosaico: estratégias de diferentes governos para um mesmo fim?”, concluímos que os corredores foram uma estratégia central no governo do Presidente FHC, no que tange ao planejamento e gestão territoriais integrados, dentro da agenda da conservação da biodiversidade. Isso se deu principalmente pela existência de uma pressão internacional para a criação de uma política nacional para o combate ao desmatamento, a adoção do enfoque ecossistêmico pela CDB como estratégia de planejamento, a influência de ONGs internacionais e o envolvimento de especialistas e burocratas influentes. Todos esses fatores relacionados propiciaram o “solo fértil” para que os corredores emergissem como alternativa para o enfrentamento ao isolamento de áreas naturais ou seminaturais.

No governo do Presidente Lula, segundo as fontes orais e a pesquisa documental realizada, os corredores foram perdendo espaço para os mosaicos que gradativamente dominaram as discussões e a atenção dentro de algumas esferas de gestão do MMA. Para compreender as razões que conduziram a priorização da estratégia mosaico, foram testadas hipóteses e algumas delas nos permitiram inferir que (1) os mosaicos eram uma alternativa mais viável e de fácil articulação para os tomadores de decisão, uma vez que, em teoria, são mais descomplicados na hora de ser reconhecidos e implantados, tanto política como economicamente. Isso se deve, principalmente, pela sua previsão legal mais clara, por não terem caráter de ordenamento territorial legalmente regulamentado e, em princípio, por não necessitarem de aporte financeiro substancial, uma vez que seu foco é a otimização dos recursos financeiros já disponíveis para as UCs neles inseridas; (2) que um participante invisível teve um papel decisivo na ascensão dos mosaicos; e que houve a influência de um *policy entrepreneur* que, com a mudança de governo, promoveu a alternativa mosaico.

No entanto, quando analisadas com mais profundidade as finalidades de cada uma dessas estratégias, a ideia de um “mesmo fim” para ambas pode ser relativizado, uma vez que os corredores têm como objetivo central combater o isolamento físico entre áreas naturais e seminaturais com base na conexão entre elas, e, no caso dos mosaicos, destaca-se a tentativa de diminuir o isolamento administrativo destas áreas, por meio da otimização da gestão das UCs.

Pode-se inferir que a proposta dos mosaicos teve apoio político, por mais secundária que fosse sua posição na agenda do governo, inclusive por ser uma alternativa ainda não aplicada e que, ao contrário dos corredores ecológicos regionais, não carregava o estigma de ter sido concebida em um governo de partido de oposição ao do governo no poder na época.

Entende-se que a responsabilidade de gerir o meio ambiente é de toda a sociedade. Como as políticas públicas são a interface entre o governo e a sociedade, enquanto esta, de forma geral, não compreender a importância da conservação da biodiversidade, as possibilidades dessa conciliação, por meio de políticas como corredores e mosaicos, estarão comprometidas. Mosaicos e corredores foram, e são, políticas secundárias no MMA e seu papel na implantação, principalmente, do Snuc, da PNB, e do Pnap, conforme apontado neste estudo, não foi amplamente legitimado na pasta. Ambas requerem, como políticas públicas, uma fonte de financiamento definida e vinculada às suas implantações, independentemente da existência de projetos ou editais públicos.

A ascensão e o descendimento dos mosaicos e corredores estão relacionados, pelos resultados da investigação aqui realizada, à linha ideológica e técnica dos tomadores de decisão associada às possibilidades e clareza legal de tais estratégias, ao invés de estar relacionados aos resultados concretos de sua efetividade e eficiência para a conservação da biodiversidade. Sendo assim, há a necessidade de otimizar a incorporação de conhecimento científico na elaboração e implantação de políticas públicas, principalmente, neste caso, daquelas ligadas ao uso dos recursos naturais e ocupação do solo, que são prementes para nortear as ações do governo.

Corredores e Mosaicos são estratégias importantes para viabilizar a conservação da biodiversidade e convergem nos seus objetivos, mas possuem, em princípio, prioridades de ação diferentes. Os corredores ecológicos regionais focam no planejamento em escala ampla, tendo como ponto de partida as UCs, mas abrangendo o território como um todo, e seu norte é a conexão de remanescentes de vegetação natural ou seminatural. Os mosaicos, por sua vez, têm como eixo central a gestão integrada como um meio para que as UCs cumpram suas funções.

Depreende-se, com base nesta pesquisa, que os corredores ecológicos regionais, por possuírem como objetivo a conexão de remanescentes e a manutenção de processos ecológicos além das UCs, poderiam ser considerados

estrategicamente mais importantes, do ponto de vista da biologia da conservação, que os mosaicos. Pois as UCs, ao tornarem-se ilhas de conservação em uma matriz de paisagem com diferentes usos do solo, tendem, ao longo do tempo, a perder sua função de salvaguardar amostras de ecossistemas.

Cabe destacar que os mosaicos, na concepção da cooperação franco-brasileira, se aproximam conceitualmente dos corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade, percebendo-se, no entanto, uma diferença nos parâmetros de delimitação, planejamento e gestão. Enquanto os corredores têm como base parâmetros biológicos, os mosaicos se valem principalmente de parâmetros socioculturais.

Tanto corredores como mosaicos são políticas que, pela complexidade das suas finalidades, demandam uma avaliação nacional de sua efetividade. Considera-se, assim, que há necessidade de definir se tais instrumentos de planejamento e gestão integrada, incluindo-se também, nesse caso, as RBs, respondem satisfatoriamente aos seus objetivos de criação e à finalidade de conciliar conservação e desenvolvimento.

Aliado a isso, há a premência de se construir uma definição clara e consensual para mosaicos e corredores, assim como metodologias de planejamento e gestão adequadas a cada instrumento, a cada escala e a cada objetivo de criação.

As ameaças à biodiversidade são multidimensionais e o planejamento e a gestão territorial voltados a sua conservação têm como desafio integrar aspectos ambientais, sociais, econômicos e culturais para buscar conciliar desenvolvimento com conservação. O MMA, no Brasil, é o principal formulador e articulador de políticas públicas que promovem, de forma transversal, descentralizada e participativa, essa integração, com foco na proteção e recuperação da biodiversidade e no uso sustentável dos recursos naturais. Este estudo contribui para demonstrar que essa é uma tarefa de difícil execução, que exige um grau de amadurecimento institucional e um desdobramento legal que o MMA indica ainda demandar. Pois, além do ministério ser uma pasta recente, o país, ao longo da sua história, de modo geral, vem priorizando políticas econômicas em detrimento das políticas ambientais.

Outro aspecto a ser destacado é a percepção de que as ações do MMA parecem ser dirigidas pela “vontade política” ou por pressões internas e externas ao

governo, ao invés de serem norteadas por um planejamento fruto de uma política de Estado decorrente do que outorga a Lei Maior brasileira.

Por fim, acredita-se que outros estudos que contribuam para uma melhor compreensão dos mecanismos e processos de definição das agendas e das políticas públicas no MMA são necessários para auxiliar na superação dos desafios que o governo e a sociedade têm para proteger a diversidade biológica brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. **Desarrollo rural**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006, p. 51-70.

ALBERTI, V. **História Oral**: a experiência do CPDOC. Rio de Janeiro: FGV, 1990.

ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA. **Quem somos**. s/d a. Disponível em: <<http://www.aliancamataatlantica.org.br/?p=1>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA. **Corredores**. s/d b. Disponível em: <<http://www.aliancamataatlantica.org.br/?p=1>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

ALMEIDA, P. R. DE. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

ALMEIDA, P. R. DE. **Breve visão histórica sobre o planejamento no Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: < <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1369PlanejBr1946-2005.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

ALVES, V. R. **Estado e ONGs na promoção do desenvolvimento sustentável**: uma análise da parceria entre Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA): 1989-2001. 201 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas), Campinas, 2004.

AMAZONAS. Lei n. 2.411 de 16 de julho e 1996. **Dispõe sobre a transformação da Estação Ecológica de Mamirauá em Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e dá outras providências**. Disponível em: < [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ipaam.br%2Flegislacao%2FESTADUAL%2Flei%2520estadual%2520n.%25C2%25BA%25202.411%2C%2520de%252016.07.96%2520\(esta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520ecol%25C3%25B3gica%2520de%2520mamirau%25C3%25A1\).doc&ei=B_otUrWFEIHO9QSSkoGQCw&usg=AFQjCNFo-xqEXB3FCX9COiwsJ7HwgH9i7g &sig2=liu9VvWsiPsx 5NWNcn2qag](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ipaam.br%2Flegislacao%2FESTADUAL%2Flei%2520estadual%2520n.%25C2%25BA%25202.411%2C%2520de%252016.07.96%2520(esta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520ecol%25C3%25B3gica%2520de%2520mamirau%25C3%25A1).doc&ei=B_otUrWFEIHO9QSSkoGQCw&usg=AFQjCNFo-xqEXB3FCX9COiwsJ7HwgH9i7g &sig2=liu9VvWsiPsx 5NWNcn2qag)>. Acesso em: 28 ago. 2013.

ANDERSON, J. E. **Public policymaking**. 7. ed. Boston, MA, USA: Cengage Learning, 2011.

ANDRADE, J. Corredor Ecológico da Caatinga interliga oito unidades de conservação. **Agência do Brasil**. 05/05/2006. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2006-05-05/corredor-ecologico-da-caatinga-interliga-oito-unidades-de-conservacao>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

ANTONI, G. DE. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e a globalização da Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, vol. XIII, n. 2, julho-diciembre, 2010, p. 299-313.

ARRUDA, M. B. Corredores Ecológicos no Brasil: gestão integrada de ecossistemas. In: ARRUDA, M. B.; NOGUEIRA DE SÁ, L. F. S. (Org.). **Corredores Ecológicos: uma abordagem integradora de ecossistemas no Brasil**. Brasília: Ibama, 2004.

ARRUDA, M. B.; NOGUEIRA DE SÁ, L. F. S. (Org.). **Corredores Ecológicos: uma abordagem integradora de ecossistemas no Brasil**. Brasília: Ibama, 2004.

AYRES, J. M. *et al.* **Os corredores ecológicos das florestas tropicais do Brasil**. Belém: Sociedade Civil Mamirauá, 2005.

BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. Texto retirado de: SANTOS JUNIOR, O. A. DOS *et al.* (Org.). **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em: <<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/taniabacelar.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2013.

BAPTISTA, G. C. **Análise de políticas públicas, subjetividade e poder**: matrizes e intersecções teóricas. Psicologia USP, 23(1), São Paulo, 2012, pp. 45-67. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Fpsicosp%2Farticle%2Fdownload%2F42167%2F45840&ei=Y1xAUouJHles4APsuYHwAw&usg=AFQjCNFhauXsNO-KbbdU0HxPc7ng7h0DQ&sig2=kSn_or_V5ZZdzQcABe9lCg>. Acesso em: 13 ago. 2013.

BARCELOS, M. A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo “racional compreensivo” às abordagens “sintéticas” do processo da política pública. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan/abr 2013, p. 145-162.

BARRETTO FILHO, H. T. **Da nação ao planeta através da natureza**: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira. 468 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

BARRETTO FILHO, H. T. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, F. (Org.) **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 53-63.

BECKER, B. K. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: **Anais**. Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI, 2005.

BENJAMIN, A. H. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 276-316.

BENNETT, G.; MULONGOY, K. J. **Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones**. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2006. (Technical Series n. 23)

BOEIRA, S. L. Política & Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. **Alicance**, UNIVALI, v.10, n.3, set. / dez. 2003, pp. 525-558.

BRAGANÇA, D. Segundo corte no orçamento pode levar ICMBio à penúria. **((o))eco**. Seção Notícias, 04/09/13. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/27551-segundo-corte-no-orcamento-pode-levar-icmbio-a-penuria>>. Acesso em: 12 set. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 289, de 28 de fevereiro de 1967. **Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0289.htm>. Acesso em: 25 ago. 2011.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 25 ago. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998. **Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992**. Anexo - Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. Lei Federal n. 9.985. **Lei de criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília, 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 28 jan. 2013.

BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. **Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade**. 2002 a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm>. Acesso em: 30 ago. 2012.

BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências**. 2002 b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 30 ago. 2012.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL. **Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/florestal2_000g9lviiwp02wx5ok0o61l2u4mfahst.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2014.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei s/n, de 2007. **Suspende as autorizações para queimadas e desmatamentos ou, supressão de vegetação na Amazônia Legal**. 2007 (autoria: Deputada Thelma de Oliveira) Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/526623.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BREWER, G. D.; DELEON, P. **The foundations of policy analysis**. Chicago, IL, USA: Dorsey Press, 1983.

BRITO, S. B. **Política de desenvolvimento local com foco nos arranjos produtivos locais**: por que a questão ascendeu à agenda do governo brasileiro? 224f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

BROWN, K. S. JR.; BROWN, G. G. Habitat alteration and species loss in Brazilian forests. In: WHITMORE, T.C.; SLAYER, J. A. (Eds.). **Tropical Deforestation and Species Extinction**. London: Chapman and Hall, 1992, pp. 129-142.

CALEIRO, M. **Genealogia de uma candidatura: Marina Silva e as revistas semanais**. 2009. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/mauricio_caleiro.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**. No Liv – n. 146, sexta-feira, 10 de setembro de 1999, Brasília – DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10SET1999.pdf#page=61>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem n. 967, de 18 de julho de 2000**. Lei n. 9.985, de 18 de Julho de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-veto-15161-pl.html>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

CAMPANILI, M.; SCHAFFER, W. B. (Orgs.). **Mata Atlântica**: patrimônio nacional dos brasileiros. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Núcleo Mata Atlântica e Pampa. Brasília: MMA, 2010. (Biodiversidade, 34)

CAPELLA, A. C. N. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública**. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Faculdade de Letras, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, 1º sem. 2006, pp. 25-52.

CARDOSO, T. M. *et. al.* Territórios da Sustentabilidade: mosaicos de áreas protegidas como ferramenta de gestão e desenvolvimento territorial na Amazônia

Brasileira In: XI Colóquio Internacional sobre Poder Local: **Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios**, Salvador/BA, 14 a 15 de dez, 2009.

CARRILLO, A. C. **Relatório I Seminário sobre Gestão Territorial para Conservação da Biodiversidade**. Brasília: MMA/DAP, 08 e 09 de julho de 2009.

CASES, M. O. **Produto 1**: Síntese das experiências de corredores no Brasil. Brasília: MMA, Ibama. Maio 2007 a. (não publicado)

CASES, M. O. **Produto 2**: Análise Comparativa das Metodologias para a Gestão de Corredores Ecológicos no Brasil. Brasília: MMA, Ibama. Maio 2007 b. (não publicado)

CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CBUC). 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IAP; Unilivre; Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997. 2 v.

CERQUEIRA, R. *et al.* Fragmentação: alguns conceitos. In: RAMBALDI, D. M.; OVIVEIRA, D. A. S. DE (Orgs.). **Fragmentação de ecossistemas**: causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas. Brasília: MMA/SBF, 2003.

CHAYB, L. **Entrevista com José Sarney Filho**. Revista ECO•21, ed. 39, mar.-abr. 1999. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=750>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

CHAVES, C. (Ed.). **Caminhos para a sustentabilidade**. Brasília: Departamento de Articulação de Ações da Amazônia (DAAM); Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), 2009. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao15102009043958.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

CONSERVATION INTERNATIONAL DO BRASIL (CI-BRASIL). Fev. 2003. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/capa_12_anos.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013.

CONSERVATION INTERNATIONAL (CI). **The world's 10 most threatened forest hotspots**. February 2, 2011. Disponível em: <<http://www.conservation.org/newsroom/pressreleases/Pages/The-Worlds-10-Most-Threatened-Forest-Hotspots.aspx>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS. **Relatório Seminário Franco-Brasileiro**: Gestão Territorial e Desenvolvimento Sustentável em Mosaicos de Áreas Protegidas. Porto Seguro/BA, 2006.

COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS. **Relatório Seminário de apoio à implementação das propostas de mosaico de áreas protegidas**: gestão territorial, identidade e desenvolvimento sustentável em mosaicos. Brasília, 2007.

COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS. **Relatório do V Seminário da Cooperação Franco-Brasileira: gestão territorial, identidade e desenvolvimento sustentável em mosaicos de áreas protegidas.** Ilha Bela/SP, 2009.

COOPERAÇÃO BRASIL FRANCE DE ÁREAS PROTEGIDAS. **Relatório do VI Seminário da Cooperação Franco-Brasileira Fortalecimento da gestão integrada e participativa em mosaicos de áreas protegidas.** Lille, Nord-Pas de Calais, França, 2010.

COSTA, L. C. DA. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & Debate**, SP, volume 11, número 1 (17), 49-79, 2000.

COSTA-ALVES, A. L. DA. **Reservas particulares e sistemas agroflorestais: proposta para formação de Corredores Socioambientais.** 157 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense), Niterói, 2007.

CRACCO, M.; GUERRERO, E. (Eds.) **Aplicación del Enfoque Ecosistémico a la Gestión de Corredores em América del Sur.** Memorias Taller Regional 3 al 5 junio de 2004. Quito, Ecuador: UICN.

CREADO, E. S. J.; FERREIRA, L. DA C. O caleidoscópio conservacionista: o Snuc como um acordo temporário no ambientalismo. **Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade.** Ano II, n. 4, out. 2012, pp. 1 – 34.

CUSTÓDIO, V. A retomada do planejamento federal e as políticas públicas no ordenamento do território municipal: a temática das águas e do saneamento. **Revista do Departamento de Geografia**, 16, 2005, pp. 95-104.

D'ARAUJO, M. C. PSDB e PT e o Poder Executivo. **Desigualdade & Diversidade.** Dossiê Especial, segundo sem. 2011, pp. 65-100.

DALLABRIDA, V. R. A Gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, segundo semestre de 2007, pp. 44-60.

DALLABRIDA, V. R. *et al.* **Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil.** 2009. Disponível em: < http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/ARTIGO_GEST%C3%83O_TERRITORIAL-Col%C3%B3quio_Bahia-.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2014.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: Circuito de Debates Acadêmicos (CODE 2011), 1., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Associações de Pós-Graduação e IPEA, 2011.

DELELIS, C.J.; REHDER, T.; CARDOSO, T. M. **Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, MMA; Embaixada da França No Brasil - CDS UnB, 2010. (Série Áreas Protegidas)

DEMANTOVA, G. C. **A eficácia dos conselhos gestores: estudo de caso do conselho municipal de desenvolvimento rural de Campinas – SP**. 155 f. Dissertação (Pós-Graduação em Engenharia Agrícola), Universidade Estadual de Campinas, 2003.

DIEGUES, A. C. S. **As populações humanas em áreas naturais protegidas da Mata Atlântica**. Setembro de 1996. Disponível em: < <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/ConflitosnaMataAtlantica.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

DIEGUES, A. C. S. **Diversidade Biológica e Culturas Tradicionais Litorâneas: O Caso das Comunidades Caiçaras**. Documento apresentado na 4ª Conferência da UICN União Mundial para Conservação da Natureza, em São Jose, Costa Rica, fevereiro de 1988. Série Documentos e Relatórios de Pesquisa, n. 5. NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1988. Disponível em: < <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/DiversidadeBio%20%26%20CultTrad015.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

DIEGUES, A. C. S. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: HUCITEC e NUPAUB, 2001.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de pesquisa n. 82**, Campinas: NEPP; Unicamp, 2009.

DYE, T. R. Mapeando modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2009, pp. 99 - 132.

DYE, T. R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

ESTADÃO. Brasil e Bolívia criam corredor ecológico. 2001. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/suplementos/2001/not20010524p57732.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

FEARNSIDE, P. M.; LAURANCE, W. F. Infraestrutura na Amazônia: como Lições dos Planos plurianuais. **Cad. CRH**. 2012, vol.25, n.64, pp 87-98.

FELDMANN, F. **Biografias**. s/d. Disponível em: <<http://www.ffeldmann.com.br/index.php>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

FERRAREZI, E. R. **A reforma do marco legal do terceiro setor no brasil: a criação da lei das Oscip (Lei 9.790/99)**. 308 f. Tese. (Doutorado em Sociologia) - INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FERREIRA, I. V. A construção da cooperação. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas**, Brasília, n. 9, abr. - maio 2010. p. 1-9. Entrevista.

FERREIRA, L. DA C. Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. **Ambiente e Sociedade**. 2004, vol.7, n.1, pp. 47-66.

FISZON, J. T. *et al.* Intervenção antrópica. In: RAMBALDI, D. M.; OLIVEIRA, D. A.S. (Org.). **Fragmentação de ecossistemas**: Causas efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas. Brasília: MMA/SBF, 2003.

FONSECA, G. A. B. (Coord.). **Relatório do Grupo de Trabalho Temático: Contribuição para a Estratégia de Conservação In-Situ no Brasil**. MMA, Brasília, 1999. Disponível em: < [http:// biotek.iesa.ufg.br/ uploads/ 160/ original_ Contribuiparaaestrategiadeconservaoi.pdf](http://biotek.iesa.ufg.br/uploads/160/original_Contribuiparaaestrategiadeconservaoi.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2013.

FONSECA, G. A. B. *et al.* Corredores de Biodiversidade: o corredor central da Mata Atlântica. In: ARRUDA, M. B.; NOGUEIRA DE SÁ, L. F. S. (Org.). **Corredores Ecológicos**: uma abordagem integradora de ecossistemas no Brasil. Brasília: Ibama, 2004.

FREITAS, V. P. DE. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000, pp. 211- 259.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (SOSMA); INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Atlas da evolução dos remanescentes florestais e ecossistemas associados no domínio da Mata Atlântica no período 2005-2008**. São Paulo: SOS Mata Atlântica/INPE, 2009.

GANEM, R. S. **Corredores Ecológicos**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara, 2005. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/ handle/ bdcamara /1263/corredores_ecologicos_senna.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1263/corredores_ecologicos_senna.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 fev. 2013.

GANEM, R. S. Gestão integrada da biodiversidade: corredores, mosaicos e reservas da biosfera. In: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010, pp. 75-110.

GIDSICKI, D. **Protocolo de avaliação de efetividade de gestão de mosaicos de áreas protegidas no Brasil**. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia, Instituto de Pesquisas Amazônicas). Manaus, 2012.

GIDSICKI, D. **Protocolo de avaliação de efetividade de gestão de mosaicos de áreas protegidas no Brasil**. São Paulo: RBMA, 2013. (Série Conservação e Áreas Protegidas, Caderno n. 42)

GONZALEZ, G. C. **O Parque Natural Regional do Pantanal, Brasil: uma experiência em áreas privadas.** 158 f. Tese. Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2006.

GOOD, J. A. **The potential role of ecological corridors for habitat conservation in Ireland:** a review. Dublin: Irish Wildlife Manuals, n. 2, 1998.

GOUVEIA, M. T. DE J. **As conceituações de meio ambiente praticadas pelo corpo técnico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) na formação de sua cultura organizacional.** 124 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GRANIZO, T. Introdução ao Planejamento para a Conservação de Áreas. In: GRANIZO, T. *et al.* **Manual de Planejamento para Conservação de Áreas, PCA.** Quito: TNC y USAID, 2006, pp. 1-12.

HADDAD, N. M.; ROSENBERG, D. K.; NOON, B. R. On Experimentation and the Study of Corridors: Response to Beier and Noss. **Conservation Biology**, v. 14, n. 5, October, 2000, p 1543–1545.

HERRMANN, G. **Manejo de paisagem em grande escala:** estudo de caso no Corredor Ecológico da Mantiqueira, MG. 243 f. Tese (Doutorado em Ecologia, Conservação e Manejo de Vida Silvestre) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8XUMZX/tese_gherrmann.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 fev. 2013

HERRMANN, G. **Incorporando a teoria ao planejamento regional da conservação:** a experiência do corredor ecológico da Mantiqueira. Belo Horizonte: Visão Natural, 2011.

HÖFLING, E. DE M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). **Projeto Corredor Ecológico da Região do Jalapão.** início_o que fazemos_mosaicos e corredores ecológicos_projeto jalapão. s/d. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/mosaicos-e-corredores-ecologicos/projeto-jalapao.html>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS (IEPES). **Plano de contas para governos municipais manual de contas orçamentárias e financeiras.** Brasília: IEPES, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA E FORMAÇÃO INDÍGENA (IEPÉ). **Governo reconhece primeiro Mosaico que inclui Terras Indígenas.** Home. Jan. 2013. Disponível em:

<<http://www.institutoiepe.org.br/2013/01/governo-reconhece-primeiro-mosaico-que-inclui-terras-indigenas/>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **Quem somos**. 2011. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/institucional>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (Ibama). **Corredores Ecológicos**: experiências em planejamento e implantação. MMA, SDF. Brasília: MMA, 2007.

JONES, C. O. **An introduction to the study of public policy**. Belmont, CA, USA: Duxbury Press, 1970.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2007, pp. 219-224.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2007, pp. 225-246.

KNOEPFEL, P. *et al.* **Public policy analysis**. Bristol, UK: The Policy Press, 2011.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estud. av.** [online]. 2002, vol.16, n.45, pp. 37-61. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n45/v16n45a04.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

LASSWELL, H. D. **A pre-view of policy sciences**. New York, NY, USA: Elsevier Publishing, 1971.

LAURANCE, S. G. W. Landscape connectivity and biological corridors. In: SCHROT, G. *et al.* (Ed.). **Agroforestry and Biodiversity Conservation in Tropical Landscapes**. Washington, DC: Island Press, 2004.

LEITE, P. F.; KLEIN, R. M. Vegetação. In: IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geografia do Brasil**: Região Sul. Rio de Janeiro: 1990. p. 113-150.

LEUZINGER, M. D. **Meio Ambiente**: propriedade e repartição constitucional de competências. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura**: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais. 358 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2007.

LEUZINGER, M. D. Corredores de Conservação da Biodiversidade, Corredores Ecológicos e Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação. **Revista Internacional Direito e Cidadania**, Erechim, v. 4, p. 86-97, jun. 2011.

LIMA, R. P. N. *et al.* Contribuições do projeto Corredores Ecológicos ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: MEDEIRO, R.; ARAÚJO, F. F. S. (Org.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: MMA, 2011.

LIMA, R. X. DE. *et al.* Corredores ecológicos de biodiversidade: dilemas e antagonismos de um projeto piloto de ordenamento territorial. In: LIMA, R. X. DE. (Org.). **Corredores Ecológicos: experiências em implementação de corredores ecológicos**. Brasília: MMA/SBF, 2008, pp. 12-17. (Série Corredores Ecológicos, 1)

LIMA, R. X. DE. Ordenamento Territorial e seus diversos Instrumento de planejamento ambiental no Brasil. In: LIMA, R. X. DE. (Org.). **Corredores Ecológicos: iniciativas e metodologias para a implementação de corredores ecológicos**. Brasília: MMA/SBF, 2009, pp. 14-17. (Série Corredores Ecológicos, 3)

LINDENMAYER, D. B.; NIX, H. A. Ecological principles for the design of wildlife corridors. **Conservation Biology**, v. 7, n. 3, set. 1993, p. 627-630.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

LINO, C. F.; ALBUQUERQUE, J. L. (Orgs.); DIAS, H. (Coord.). **Mosaicos de unidades de conservação no corredor da Serra do Mar**. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2007. (Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Série 1 Conservação e Áreas Protegidas; n. 32)

LINO, C. F.; DIAS, H. (Coord. Téc.). **Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica, versão 1.0**: documento Síntese do Programa Mosaicos da Mata Atlântica e do Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica, set. 2009. Disponível em: <http://www.rbma.org.br/programas/docs_programas/mosaicos_corredores_ecologicos/03_01_01.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2013.

LINO, C. F.; DIAS, H. Mosaicos de Áreas Protegidas: Gestão Integrada e Participativa de Territórios Sustentáveis. In: PALAZZO JR., J. T.; CARBOGIM, J. B. P. (Org.). **Conservação da Natureza: e eu com isso?**. Fortaleza: Fundação Brasil Cidadão, 2012.

LISBOA, M. V. Balanço da política ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos. In: PAULA, M. DE. (Org.). **Nunca antes na história desse país...?** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011, pp. 17-31.

LOMBARD, A. T. *et al.* Designing conservation corridors in production landscapes: assessment methods, implementation issues, and lessons learned. **Ecology and**

Society, 15(3): 7, 2010. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art7/>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

MACDONALD, M. A. The role of corridors in biodiversity conservation in production forest landscapes: a literature review. **Tasforests**, v. 14, maio 2003.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, R. B. *et al.* **A Abordagem dos Corredores de Biodiversidade para a Conservação dos Recursos Naturais**. 2003[?]. Disponível em: <<http://saf.cnpqg.embrapa.br/publicacoes/06.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

MACHADO, A. B. M.; DRUMMOND, G. M.; PAGLIA, A. P. (Eds). **Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção**. v. II. 1. ed. Brasília, DF: MMA, 2008.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 254 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MCCORMICK, J. **Rumo ao Paraíso: A História do Movimento Ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992. Disponível em: <[http://pt.scribd.com/doc/55372947/McCORMICK-John-Rumo-ao-Paraíso-A-história-dos-movimento s-ambientalistas](http://pt.scribd.com/doc/55372947/McCORMICK-John-Rumo-ao-Paraíso-A-história-dos-movimento-s-ambientalistas)>. Acesso em: 09 ago. 2013.

MCEUEN, A. The Wildlife Corridor Controversy: A Review. **Endangered Species**, v. 10, Nos. 11 -12, 1993.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, fev. 1995, pp. 1-4.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Revista Ambiente e Sociedade**, vol IX, n. 1, jan/jun 2006, p. 41-64.

MEDEIROS, R.; GARAY, I. Singularidades do sistema de áreas protegidas no Brasil e sua importância para a conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes. In: GARAY, I. G.; BECKER, B. (Orgs.). **Dimensões humanas da biodiversidade - O desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Ed Vozes, 2006, pp. 159-184.

MEDEIROS, R; YOUNG, C. E. F. (Ed.). **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final**. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MELLO, N. A. DE. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociações: a história da elaboração da Lei do Snuc. In: BEJAMIN, A. H. (Org.). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o Regime Jurídico das Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, pp. 190-231.

METZGER, J. P. O que é ecologia da paisagem? **Biota Neotropica**, Campinas - SP, v1, n1/2, dez. 2001, pp. 1-9.

MILANO, M. S Unidades de Conservação - Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade. In: BEJAMIN, A. H. (Org.). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o Regime Jurídico das Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, pp. 3 - 41.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MILLER, K. R. **Em busca de um novo equilíbrio**: diretrizes para aumentar as oportunidades de conservação da biodiversidade por meio do manejo biorregional. Brasília: Divisão de divulgação Técnica-Científica/Ibama, 1997.

MINC, C. Apresentação. In: LIMA, R. X. DE. (Org.). **Corredores Ecológicos: experiências em implementação de corredores ecológicos**. Brasília: MMA/SBF, 2008. (Série Corredores Ecológicos, 1)

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Apresentação**. Home - O Ministério - Apresentação. s/d a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/o-ministerio/apresentacao>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

MMA. **Caatinga**. Contexto, Características e Estratégias de Conservação. s/d b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/item/191>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

MMA. **Chamada 6**: Chamada para o componente ações de conservação da Mata Atlântica - “Apoios a Projetos para o Planejamento, Implementação e Monitoramento de Corredores Ecológicos na Mata Atlântica. Brasília, 2008 a.

MMA. **Conama**. O que é o Conama. s/d c. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

MMA. **Conceitos**. Projeto Corredores Ecológicos. s/d d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-corredores-ecologicos/conceitos>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

MMA. **Documento base para a elaboração das diretrizes operacionais da fase II do Corredor Central da Mata Atlântica – CCMA, Projeto Corredores Ecológicos**. Brasília: MMA/SBF, 2005 a.

MMA. **Estrutura institucional**. Projeto Corredores Ecológicos. s/d e. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-corredores-ecologicos/estrutura-institucional>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

MMA. **Histórico.** Projeto Corredores Ecológicos. s/d f. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-corredores-ecologicos/historico>>. Acesso em: 21 ago. 2013

MMA. Plano de Áreas Protegidas. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.** Home - Áreas Protegidas - Plano de Áreas Protegidas, s/d g. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

MMA. **Estrutura e competências.** s/d h. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/o-ministerio/estrutura-e-competencias>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

MMA. **Instrução Normativa n. 6, de 23 de setembro de 2008.** 2008 b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/179/_arquivos/179_05122008033615.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

MMA. **O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/250/_publicacao/250_publicacao30082011035301.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2013.

MMA. Portaria n. 76, de 11 de março de 2005. Cria o Corredor Ecológico Capivara-Confusões. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 de mar. de 2005 b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2012.

MMA. Portaria n. 131, de 28 de abril de 2006. Cria o Corredor Ecológico da Caatinga. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2012.

MMA. **Projeto Corredores Ecológicos.** Brasília: MMA/PPG7, 2002. 147 p. (Documento Técnico)

MMA. **Relatório de Gestão 2003-2006:** política ambiental integrada para o desenvolvimento sustentável. Brasília: MMA, 2007. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/07032007_relatoriodegestao2003_2006.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2014.

MMA; CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL (CI); FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (SOSMA). **O Corredor Central da Mata Atlântica: uma nova escala de conservação da biodiversidade.** Brasília: MMA, 2006. 46 p.

MMA; FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (FNMA). **Edital n. 01/2005 - Mosaicos de Áreas Protegidas: uma estratégia de desenvolvimento territorial com base conservacionista.** Brasília: MMA, 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/fnma/_arquivos/ed0105.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2013.

MMA; INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (Ibama). **Monitoramento do bioma Mata Atlântica (2002-2008).** Brasília: MMA, Ibama, 2010. Disponível em:

<http://siscom.ibama.gov.br/monitorabiomas/mataatlantica/RELATORIO_PMDBBS_MATA_ATLANTICA_2002-2008.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2011.

MMA; SBF; DAP. **Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. (Áreas Protegidas do Brasil, 7)

MITTERMEIER, R. A. *et al.* Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 14-21, 2005 a.

MITTERMEIER, R. A. *et al.* **Hotspots Revisados**: as regiões biologicamente mais ricas e ameaçadas do planeta. Conservação Internacional, 2005 b. Disponível em: <<http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/HotspotsRevisitados.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

MORAES, A. C. R. Contabilidade ambiental e Geografia econômica. **Invest. Geog**, México, n.70, pp. 77-92, dic. 2009.

NAXARA, L. R. C. **Importância dos corredores ripários para a fauna**: pequenos mamíferos em manchas de floresta, matriz do entorno e elementos lineares em uma paisagem fragmentada de Mata Atlântica. 72 f. Dissertação (Instituto de Biociências), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NOGUEIRA-NETO, P. **Uma trajetória ambientalista**: diário de Paulo Nogueira-Neto. São Paulo, Empresa das Artes, 2010.

OJIMA, R; MARTINE, G. Resgates sobre população e ambiente: breve análise da dinâmica demográfica e a urbanização nos biomas brasileiros. **Ideias**, Campinas, v. 1, n. 6, pp. 55-70, 2º sem. 2012.

PADUA, M. T. J. Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S. (Org.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília, MMA, 2011.

PEREIRA, R. O. **A ciência na colonial Comarca de Ilhéus**: uma análise dos estudos botânicos dos funcionários naturalistas da região (1772-1808). 144 f. Dissertação (Pós-Graduação em História), Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, Feira de Santana, 2009.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINTO, I. C. DE M. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental**: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia. 238 f. Tese (Doutorado de Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

PRESTON, F. The canonical distribution of commonness and rarity. **Ecology**, v. 43, n. 2, spring, 1962, p. 185-215. Disponível em: <http://www3.botany.ubc.ca/vellend/COM_ECOL/preston_24-nov.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2013.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

PROJETO CORREDOR ECOLÓGICO (PCE). **Corredor Central da Mata Atlântica.** Mapas. 2011. Disponível em: <http://www.corredoresecologicos.ba.gov.br/images/stories/mapas/pdf/CCMA_2011.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2013.

QUEIROZ, H. L. A reserva de desenvolvimento sustentável Mamirauá. **Estud. av.** vol.19, n. 54, 2005, pp. 183-203. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/10.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

RAMOS, A. **FHC – Primeiro Mandato.** Nosso ministro quer ações integradas no meio ambiente. *Parabólicas*, 1999. Disponível em: <<http://site-antigo.socioambiental.org/website/parabolicas/edicoes/edicao47/reportag/pg2.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

RAMOS, A.; CAPOBIANCO, J. **Unidades de Conservação no Brasil:** aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC). Documentos do ISA, n. 1, São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996.

RANIERI, V. E. L *et al.* Passado, presente e futuro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: uma síntese dos resultados do seminário nacional. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S. (Org.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza:** lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília, MMA, 2011.

RAYNAUT, C. Meio ambiente e desenvolvimento: construindo um novo campo do saber a partir da perspectiva interdisciplinar. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 10, p. 21-32, jul./dez. 2004.

RBMA. RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA. **O Programa MaB e as reservas da biosfera.** s/d a. Disponível em: <http://www.rbma.org.br/mab/unesco_01_oprograma.asp>. Acesso em: 05 dez. 2011.

RBMA. RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA. **Enfoque Ecosistêmico da Convenção da Biodiversidade.** MaB/UNESCO. O Programa Homem e a Biosfera. s/d b. Disponível em: <http://www.rbma.org.br/mab/unesco_01_enfoqueeco.asp>. Acesso em: 05 nov. 2013.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas** n. 1 – março de 2009. Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas** n. 2 – abril de 2009. Disponível em:

<http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-2.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n. 3 – maio de 2009.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-3.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n. 4 – Junho de 2009.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-4.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n.5 – Julho-Agosto de 2009.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-5.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n.6 – Setembro – Outubro de 2009.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-6.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n.7 – Novembro 2009 – janeiro de 2010.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-7.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n. 8 – abril-maio de 2010.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-12.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n. 9 – abril-maio de 2010.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-13.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

REDE DE MOISACOS. **Boletim da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas n. 10 – junho-outubro de 2010.** Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-14.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

RIPLEY, R. B. **Policy analysis in political science.** Chicago, IL, USA: Nelson-Hall, 1985.

RODOVALHO, M. F. de T. **A Reforma do Estado após a Emenda Constitucional 45/04: a reforma do Poder Judiciário.** 175 f. Tese. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROSENBERG, D. K.; NOON, B. R.; MESLOW, E. C. Biological corridors: form, function, and efficacy. **BioScience**, v. 47, n. 10, nov. 1997, p. 677-687.

ROUGET, M. *et al.* Designing Large-Scale Conservation Corridors for Pattern and Process. **Conservation Biology**, v. 20, n. 2, 2006, p. 549–561.

RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. Unidades de conservação brasileiras. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 27-35, jul. 2005.

RUEDA, R. P. (Coord.). **Avaliação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - RESUMO EXECUTIVO**. Brasília: MMA, 2006.

SANDERSON, A. *et al.* Escaping the minimalist trap: design and implementation of large-scale biodiversity corridors. In: CROOKS, K; SANJAYAN, M. (Ed.) **Connectivity Conservation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 620-648.

SANDFORT, J. R. **Human service organizational technology: improving understanding and advancing research**. 2008. Disponível em: <http://www.hhh.umn.edu/people/jsandfort/pubs/peer_reviewed/humansrv_org_technology.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2014.

SANTOS, R. F. DOS. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SANTOS, R. R. DOS. **O extrativismo de castanha-do-brasil *Bertholletia excelsa* (Humbl. & Bonpl.) no rio Madeira, Rondônia**: base para uma gestão ambiental participativa. 151 f. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2011.

SANTOS, F. G.; COLISTETE, R. P. Reavaliando o II PND: uma abordagem quantitativa. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 8, 2009, **Anais...** Campinas: Unicamp, 2009, p. 1-32.

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA (SCA). MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Relatório de Gestão 2006**. Brasília, SCA, 2006 [?]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_contas/_arquivos/sca2006relatorio_de_gestao.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2014.

SCHAFFER, W. B. **Boa notícia**. s/d. Disponível em: <http://www.rbma.org.br/programas/docs_programas/mosaicos_corredores_ecologicos/03_04_14.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

SCHERL, L. M. *et al.* **As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza?** Oportunidades e limitações. IUCN, Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido, 2006.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. DE. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 1. Jan./jul., 2012, pp. 121-134.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (CPRM). **Projeto RADAM-D** - Preservação e disseminação das imagens originais geradas pelos projetos RADAM e RADAMBRASIL. 2012. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=796&sid=9>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

SILVA, J. A. DA. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA-SÁNCHEZ, S. S. Política de Meio Ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental. **Plural**, Sociologia, USP, São Paulo, 6: 20-46, 1 sem. 1999.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, pp. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUSA, N. O. DE M. *et al.* Dez anos de história: avanços e desafios do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S. (Org.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília, MMA, 2011, pp. 7 – 19.

SOUZA, N. S. A Amazônia brasileira: processo de ocupação e a devastação da floresta. **Boletim Científico ESMPU**. Ano 9, n. 32/33, Brasília, jan./dez./ 2010, p. 199-235.

SOUZA, M. F. R. DE. **Política pública para unidades de conservação no Brasil**: diagnóstico e propostas para uma revisão. 345 f. Tese (Doutorado em Política e Economia Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

TABARELLI, M. *et al.* Desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade na Mata Atlântica brasileira. **Megadiversidade**. v. 1, n. 1, p. 132-138, 2005.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. Katálisis**, vol.10, n.2, 2007, pp. 154-163.

TERBORGH, J.; VAN SCHAIK, C. Por que o mundo necessita de parques? In: TERBORGH, J.; VAN SCHAIK, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Orgs.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, pp. 25 - 36.

TEUBNER JR, F. J.; TEUBNER, E. R. Levantamentos do uso e ocupação do solo dos corredores prioritários do Estado do Espírito Santo no Corredor Central da Mata Atlântica. In: Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, 15., 2011, Curitiba. **Anais...**, Curitiba: INPE, 2011, pp.1795 – 1802.

THOMAS, C. D. **Ecological corridors**: an assessment. Wellington [N.Z.]: Head Office, Dept. of Conservation, 1991. (Science & research series, n. 34)

TOWNSEND, C. R.; BEGON, M.; HARPER, J. L. **Fundamentos em ecologia**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

TURNER, M. G.; GARDNER, R. H.; O'NEILL, R. V. **Landscape ecology in theory and practice: pattern and process**. Springer, New York, 2001.

URBAN, T. **Saudade do Matão**: Relembrando a História da Conservação da Natureza no Brasil. Curitiba: UFPR, Boticário, Fundação MacArthur, 1998.

VALLEJO, L. R. **Políticas públicas e conservação ambiental**: territorialidades em conflito nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ). 288f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

VALLEJO, L.R. **Unidades de conservação**: uma discussão teórica a luz dos conceitos de território e de políticas públicas. Rio De Janeiro: GEOgraphia, Vol. 4, No 8, 2002. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/88/86>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

VARGAS, I. A. DE. **Território, identidade, paisagem e governança no pantanal mato-grossense**: um caleidoscópio da sustentabilidade complexa. 260 f. Tese. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, 2006.

VASCONCELOS, J. CASES, M. O. **Recomendações para o planejamento de unidades de conservação no Bioma Amazônia**. Brasília: MMA, 2009. (Cadernos ARPA, 1)

VIANA, V. M.; PINHEIRO, L. A. F. V. Conservação da biodiversidade em fragmentos florestais. **Série Técnica Ipef**, v. 12, n. 32, p. 25-42, dez. 1998.

VIOLA, E. **A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998**. In: International Congress of the Latin America Studies Association, 21., 1998, Chicago. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viola.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

WEIGAND JR, R. Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista: A conservação da natureza pode ser a base da economia e do desenvolvimento econômico e social de um território. **Açaí Ponto Com**, v. 2, 2005. Disponível em: <<http://dtbc.naveterra.net/2008/08/desenvolvimento-territorial-com-base.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

WETTERBERG, G. B.; JORGE-PÁDUA, M. T.; CASTRO, C. S. DE; VASCONCELLOS, J. M. C. DE. **Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia**. Série Técnica (Prodepef/ PNUD/FAO/IBDF/BRA-45), n. 8. Brasília, 1976.

YOUNG, C. E. F. **Aspectos sociais e econômicos do desmatamento em áreas de Mata Atlântica**. In: Congresso Brasileiro de Economistas, XIV, 2001, Recife.

Anais... Recife, 2001, p. 1-20. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/conjuntura/Gema_Artigos/2001/aspect.pdf. Acesso em: 04 ago. 2012.

YOUNG, C. E. F. Public policies and deforestation in the Brazilian Amazon. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 18, p. 201-222, 1998. <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/103/106>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and Choice in European Public Policy**. Paper prepared for presentation at the biannual meeting of the European Union Studies Association, Montreal, Canada, May 17-19, 2007 a. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/8031/1/zahariadis-n-10f.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

APÊNDICES

1. LISTA DOS ENTREVISTADOS E SEUS MINICURRÍCULOS COM FOCO NO ENVOLVIMENTO COM OS TEMAS CORREDORES E MOSAICOS.....	195
2. ROTEIRO SEMIESTRUTURADO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS.....	198

1. LISTA DOS ENTREVISTADOS E SEUS MINICURRÍCULOS COM FOCO NO ENVOLVIMENTO COM OS TEMAS CORREDORES E MOSAICOS

continua

ENTREVISTADO	DATA E LOCAL DA ENTREVISTA	MINICURRÍCULO DOS ENTREVISTADOS
Clayton Ferreira Lino	Curitiba, 27 de set. de 2013	Arquiteto, especialista em Conservação de Manejo Florestal, atualmente é presidente do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e membro fundador e conselheiro de várias ONGs, entre as quais a Fundação SOS Mata Atlântica, da qual foi vice-presidente, e a Sociedade Brasileira de Espeleologia, da qual foi presidente. Foi, também, diretor geral do Instituto Florestal (IF) de São Paulo.
Maurício Mercandante Alves Coutinho	Brasília, 18 de dez. de 2013	Engenheiro Florestal, mestre em Ecologia. Trabalhou na ONG Funatura de 1988 a 1990. Em 1991, começou a trabalhar como assessor da Câmara dos Deputados. Foi cedido ao Ministério do Meio Ambiente, em 29 de agosto de 2003, para exercer o cargo de Diretor do Departamento de Áreas Protegidas, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Em 16 de abril de 2008, passou a exercer o cargo de Gerente de Projeto, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, até 31 de dezembro de 2008.
Roseli Senna Ganem	Brasília, 18 de dez. de 2013	Bióloga, mestre em Ecologia e doutora em Gestão Ambiental. Consultora legislativa da área de Meio Ambiente e Direito Ambiental. Publicou vários trabalhos com os temas corredores e mosaicos.
Allan Crema	Brasília, 19 de dez. de 2013	Biólogo, mestre em Zoologia. Em 2006, entrou no Ibama. Atualmente é chefe da Divisão de Mosaicos e Corredores Ecológicos DMOC/CGECAP/DIMAN do ICMBio e coordenador técnico do projeto corredor ecológico do Jalapão. A Divisão de Mosaicos e Corredores Ecológicos foi criada em 2009, e desde então, o Allan é o chefe.
Tatiana Rehder	Brasília, 19 de dez. de 2013	Advogada, especialista em Direito Ambiental. Foi voluntária da SOS Mata Atlântica em São Paulo durante a faculdade e em 2003 foi consultora jurídica da WWF-Brasil em Brasília. Em dez. de 2004, começou a trabalhar no MMA e atuou na cooperação franco-brasileira envolvendo os MAPs.
Nazaré Lima Soares	Brasília, 20 de dez. de 2013	Pedagoga, especialista em História Agrária da Amazônia e em Gestão Econômica de Recursos Naturais, mestre em Política e Gestão Econômica dos Recursos Naturais Renováveis e tem mestrado profissionalizante em Desenvolvimento Sustentável, trabalha no MMA desde 1999 e foi coordenadora geral do PPG7 de 2005 a 2009.
Sergio Henrique Collaço de Carvalho	Brasília, 20 de dez. de 2013	Biólogo, mestre em Biologia Animal. Analista ambiental do Ibama de 2002 a 2007 e de 2008 a 2011 do ICMBio. Em maio de 2011, foi para o MMA e, em 2013, assumiu, entre outras funções, a coordenação do Projeto Corredores Ecológicos. É o atual Gerente de Projetos do Departamento de Áreas Protegidas – DAP da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF do MMA.

continuação

ENTREVISTADO	DATA E LOCAL DA ENTREVISTA	MINICURRÍCULO DOS ENTREVISTADOS
Iara Vasco Ferreira	Florianópolis, 10 de jan. 2014	Cientista Social, mestre em sociologia e doutoranda no Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da UFSC. Entrou no Ibama em 1995, onde permaneceu até o ano de 2003, quando assumiu a Gerência de Articulação Institucional da Diretoria de Áreas Protegidas – DAP, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF do MMA. Na gerência, coordenou a formulação e implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto n. 5.758/2006); coordenou o Grupo de Trabalho Ministerial que resultou na formulação do projeto "Proteção, Recuperação, Conservação e Uso Sustentável de Terras Indígenas no Brasil", encaminhado ao Fundo Global para o Meio Ambiente (2005); coordenou a Cooperação Brasil-França para as Áreas Protegidas; e atuou na criação do Fórum Nacional de Áreas Protegidas, sendo depois designada sua Secretária Executiva. De 2007 a 2009, assumiu a Coordenadoria Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente da Funai. Desde 2009, é analista ambiental do ICMBio.
Gustavo Alberto Bouchardet da Fonseca	Por telefone, 15 de jan. de 2014	Biólogo, mestre em <i>Latin American Studies</i> e doutor em <i>Wildlife And Range Sciences</i> . Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais (Departamento de Zoologia, Instituto de Ciências Biológicas), licenciado para atuar como <i>Team Leader</i> para Recursos Naturais no <i>Global Environment Facility</i> – GEF, sediado no Banco Mundial em Washington, DC, EUA. Possui ampla experiência nas áreas de Ecologia, Biogeografia, Zoologia Aplicada, Política Ambiental, Priorização de Investimentos em Conservação, Captação de Recursos e Financiamento de Projetos em Conservação e Desenvolvimento Sustentável. É um dos idealizadores dos “CBs” no Brasil.

conclusão

ENTREVISTADO	DATA E LOCAL DA ENTREVISTA	MINICURRÍCULO DOS ENTREVISTADOS
José Carlos de Carvalho	Por Skype, 16 jan. 2014	Engenheiro florestal. Em 1975, passou a integrar o quadro técnico do Instituto Florestal de Minas Gerais – IEF, chegando a Diretor-Geral da instituição. De 1987 a 1990, atuou na administração federal, exercendo o cargo de secretário-geral e presidente do IBDF, diretor e presidente substituto do Ibama e secretário-executivo do Conama. De 1995 a 1998, exerceu o cargo de Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, tendo criado e implementado a secretaria a partir da reorganização do Sistema Estadual de Gestão Ambiental. De 1999 a 2002, foi secretário-executivo do MMA, sendo nomeado ministro da pasta em março de 2002. Sob o comando do ex-ministro Sarney Filho, coordenou o esforço de engenharia institucional que elevou o país a outro patamar em relação à gestão ambiental. Coordenou a reestruturação do MMA e do Ibama. Neste último, definiu a nova estrutura organizacional do Instituto e um plano de carreira. Coordenou o maior esforço de captação de recursos externos para projetos ambientais no país, destacando-se o Proecotur, Programa Pantanal, Programa Nacional de Meio Ambiente II, Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e Corredores Ecológicos. Nesse período, o MMA conseguiu captar recursos externos superiores a US\$ 1 bilhão. Desde janeiro de 2003, é secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais.
Roberto Xavier de Lima	Por Skype, 05 fev. 2014	Biólogo, mestre em Conservação da Natureza. Trabalhou no terceiro setor de 1990 a 1999, primeiro na Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS e depois no Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais. De set. de 2001 a dez. 2003, compôs a equipe base da Diretoria de Ecossistemas do Ibama, por meio de Contrato Pnud. No período de fev. de 2004 a mar. de 2010, pertenceu primeiramente à equipe do Programa Arpa e depois à equipe do Projeto Corredores Ecológicos – PCE, por meio de contrato temporário. Foi coordenador do CCMA/PCE de 2005 a 2007. Em 2009, assumiu a coordenação Geral do PCE.

FONTE: A autora (2014)

NOTA: As informações contidas nos minicurrículos foram compiladas com base na plataforma *lattes* do CNPq e algumas delas fornecidas pelos próprios entrevistados.

2. ROTEIRO SEMIESTRUTURADO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS

Nome do entrevistado:	
Local:	Data:

O roteiro contava com um minicurrículo de cada um dos entrevistados.

QUESTÕES GERAIS:

1. Em relação aos corredores, qual foi o modelo utilizado para a construção do conceito inserido no Snuc? Quais as referências (*fundamentos teóricos, corrente, etc*) utilizadas e quais os atores envolvidos?
2. Havia mais de uma concepção de corredores em discussão? Havia consenso sobre o modelo? Houve algum conflito em relação ao conceito inserido no Snuc? Quais os atores?
3. O modelo de corredor ecológico do PPG7 foi utilizado como parâmetro para a construção do conceito inserido no Snuc?
4. Em relação aos mosaicos, qual foi o modelo utilizado para a construção do conceito inserido no Snuc? Quais as referências (*fundamentos teóricos, corrente, etc*) utilizadas e quais os atores envolvidos?
5. Havia mais de uma concepção em discussão? Havia consenso sobre o modelo? Houve algum conflito em relação ao conceito inserido no Snuc? Quais os atores?
6. Houve uma avaliação por parte do governo da efetividade dos corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade? Essa avaliação foi uma avaliação institucional formal?
7. O que seria necessário para viabilizar corredores ecológicos regionais ou de biodiversidade?
8. Houve uma avaliação por parte do governo da efetividade dos mosaicos? Essa avaliação foi uma avaliação institucional formal?
9. O que seria necessário para viabilizar os mosaicos de áreas protegidas?
10. Durante os governos dos Presidentes FHC e Lula, houve diferença na priorização de corredores ou mosaicos?
11. Em caso positivo, como se deu essa priorização e qual a justificativa para ela? Como aconteceu esse processo? Quais os atores envolvidos?
12. Que diferenças você elencaria entre os mosaicos e os corredores, tanto sob a perspectiva técnica/científica em relação à conservação da biodiversidade quanto institucional e política?

13. Essas diferenças seriam capazes de qualificar um modelo como melhor que o outro? Quais seriam os pontos fortes e fracos de ambas as estratégias?
14. Há orientações específicas e claras do MMA sobre mosaicos e corredores? Ambos, desde que você tem conhecimento, foram visto dessa mesma forma?